



## Managementondersteunende dienstverlening in de Vlaamse overheid

Internationale Case-studie inzake shared service centers in Nederland en het Verenigd Koninkrijk

> Rapport

> Luts Maarten, Op de Beeck Liesbeth,  
Verhoest Koen

D/2009/10106/022



## Inhoudstafel

1.	Internationaal vergelijkend onderzoek	2
> 1.1.	<i>Inleiding</i>	2
2.	Verenigd Koninkrijk	4
> 2.1.	<i>Inleiding</i>	6
> 2.2.	<i>Het Britse administratieve systeem</i>	7
> 2.3.	<i>Veranderingsmanagement</i>	9
> 2.3.1.	Aanleiding	9
> 2.3.2.	Geschiedenis van het ontstaan	10
> 2.3.3.	Aansporing	12
> 2.3.3.1.	Actoren	12
> 2.3.3.2.	Incentives en hulpmiddelen	13
> 2.3.4.	Verloop transitie	15
> 2.3.4.1.	Business case	16
> 2.3.4.2.	Tijds kader	19
> 2.3.4.3.	Hindernissen	20
> 2.3.5.	Huidig shared services landschap	24
> 2.4.	<i>Technische aspecten</i>	27
> 2.4.1.	Shared services modellen	27
> 2.4.1.1.	Departementale business- unit	28
> 2.4.1.2.	Public sector arms-length body (ALB)	30
> 2.4.1.3.	Joint-venture	31
> 2.4.1.4.	Uitbesteding	32
> 2.4.2.	Dienstverlening	33
> 2.4.2.1.	Dienstencatalogus	34
> 2.4.3.	Sturingsrelaties	35
> 2.4.3.1.	Ontwikkeling van overeenkomsten met afnemers	35
> 2.4.3.2.	Memorandum of Understanding of Heads of Agreement	36
> 2.4.3.3.	Service Level Agreement	36
> 2.4.4.	Besturingsmodel	37
> 2.4.4.1.	Hoofd van de shared services organisatie	38
> 2.4.4.2.	Executive board	38
> 2.4.4.3.	Management Operations Group	38

> 2.4.4.4.	Business design authority	39
> 2.4.4.5.	Account management team	39
> 2.4.4.6.	Costumer board	39
> 2.4.5.	Klanten take-on	40
> 2.4.5.1.	Stroomlijnen	41
> 2.4.6.	Evaluatiemechanismen en kwaliteitsindicatoren	43
> 2.4.6.1.	Baselines	43
> 2.4.6.2.	Key Performance Indicators (KPI's)	43
> 2.4.6.3.	Service level indicators of performance level indicators	44
> 2.4.6.4.	Benchmarking	45
> 2.4.6.5.	Tevredenheidonderzoek	46
> 2.5.	<i>Effecten</i>	47
> 2.5.1.	Soorten voordelen	47
> 2.5.2.	Informatie omtrent effecten	48
> 2.5.3.	Gerealiseerde en verwachte effecten	50
> 2.5.3.1.	Financiële effecten	50
> 2.5.3.2.	Klanttevredenheid	54
> 2.5.3.3.	Performance	58
3.	Nederland: De Werkmaatschappij	64
> 3.1.	<i>Algemene inleiding</i>	65
> 3.2.	<i>Inleiding</i>	67
> 3.3.	<i>Aanleiding</i>	74
> 3.4.	<i>Governance-structuur</i>	81
> 3.5.	<i>Veranderingsmanagement</i>	96
> 3.6.	<i>Effecten</i>	101
4.	Nederland: Shared Service Organisatie – ICT	107
> 4.1.	<i>Algemene inleiding</i>	109
> 4.2.	<i>Inleiding</i>	110
> 4.2.1.	Organisatie (locatie, functies, omvang)	110
> 4.2.2.	Korte geschiedenis (ontstaan, groei, verdere samenwerking)	118
> 4.3.	<i>Aanleiding</i>	130

> 4.3.1. Stuwende krachten	130
> 4.3.2. Business case	132
> 4.4. <i>Governance-structuur</i>	134
> 4.4.1. Betrokken partijen	136
> 4.4.2. Bestuursmodel	136
> 4.4.3. Sturingsrelaties	142
> 4.4.4. Financieringsrelaties	145
> 4.4.5. Evaluatie-instrumenten	147
> 4.4.6. Dienstverlening	150
> 4.5. <i>Veranderingsmanagement</i>	156
> 4.5.1. Overgangstraject	156
> 4.5.2. Personeel	158
> 4.6. <i>Effecten</i>	161
> 4.6.1. Doelstellingen	162
> 4.6.2. Dienstverleningsopvolging	165
> 4.6.3. Benchmarking	167
5. Nederland: De Servicedienst Rotterdam	168
> 5.1. <i>Algemene inleiding</i>	169
> 5.2. <i>Inleiding</i>	170
> 5.3. <i>Aanleiding</i>	171
> 5.3.1. Stuwende krachten	171
> 5.3.2. Business case	173
> 5.4. <i>Governance-structuur</i>	175
> 5.4.1. Betrokken partijen	175
> 5.4.2. Bestuursmodel	175
> 5.4.3. Sturingsrelaties	178
> 5.4.4. Financieringsrelaties	179
> 5.4.5. Dienstverlening	180
> 5.5. <i>Veranderingsmanagement</i>	182
> 5.5.1. Overgangstraject	182
> 5.5.2. Personeel	186
> 5.6. <i>Effecten</i>	189

> 5.6.1. Doelstellingen	189
> 5.6.2. Voor-na-metingen	190
> 5.6.3. Dienstverleningsopvolging	190
> 5.6.4. Benchmarking	191
6.    Nederland: Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT	194
> 6.1. <i>Algemene inleiding</i>	195
> 6.2. <i>Inleiding</i>	196
> 6.3. <i>Aanleiding</i>	198
> 6.4. <i>Governance-structuur</i>	200
> 6.5. <i>Veranderingsmanagement</i>	215
> 6.6. <i>Effecten</i>	216
Bijlage 1	218
Lijst Websites	221
Referenties	222

## Lijst tabellen

Tabel 1: Uittreksel business case betreffende het ssc van DfT (april 2005)	22
Tabel 2: HMPS SSC en NHS SBS SSC performance	59
Tabel 3: HMPS SSC, NHS SBS en DfT SSC performance	62
Tabel 4: Onderdelen van De Werkmaatschappij	68
Tabel 5: Impact-analyse ECaj	78
Tabel 6: Voorwaarden voor toetreding DWM	82
Tabel 7: Producten- en dienstencatalogus (ECaj)	89
Tabel 8: Dashboard bedrijfseenheden bij De Werkmaatschappij	90
Tabel 9: Dashboard ECaj (2009)	93
Tabel 10: Voorbeeld standaardrapportage	94
Tabel 11: Doelmatigheidsindicatoren De Werkmaatschappij	103
Tabel 12: SSO bij oprichting	114
Tabel 13: Takenpakket SSO	115
Tabel 14: Begripsomschrijving governance	134
Tabel 15: Producten en Diensten Overzicht	138
Tabel 16: Dienstverleningsdomein SSO-ICT	152
Tabel 17: Verantwoordelijkheden GDI	204
Tabel 18: Verantwoordelijkheden systeemeigenaar van GDI	206
Tabel 19: Verantwoordelijkheden opdrachtgever GDI	207
Tabel 20: Producten- en Dienstenclusters GDI	212
Tabel 21: Voorbeeld serviceniveaus GDI	214

## Lijst figuren

Figuur 1: Departementale business-unit	29
Figuur 2: Arms-Length Body	30
Figuur 3: Joint-venture	31
Figuur 4: Uitbesteding	33
Figuur 5: Stroomlijnen	42
Figuur 6: NHS SBS Klanttevredenheid	55
Figuur 7: HMPS SSC Klanttevredenheid	56
Figuur 8: HMPS SSC klachten en tevredenheid	57
Figuur 9: Organisatiemodel	111
Figuur 10: Organisatiestructuur Ministerie Verkeer en Waterstaat	115
Figuur 11: Structuur SSO Verkeer en Waterstaat	117
Figuur 12: Sturingsrelaties Shared Service Organisatie-ICT	143
Figuur 13: Klantgerichte KPI's SSO-ICT (2007)	148
Figuur 14: Klantgerichte KPI's SSO-ICT (2008)	149
Figuur 15: Kostprijs basiswerkplek-ICT	166
Figuur 16: Organogram Servicedienst Rotterdam	177
Figuur 17: Governance documenten GDI	202
Figuur 18: Sturingsrelaties GDI	203
Figuur 19: Clustering diensten GDI	211



## Managementsamenvatting

*Klik en typ de titel van de samenvatting/abstract (max 5 p.)*





# 1. Internationaal vergelijkend onderzoek

## > 1.1. Inleiding

Het opzet van dit rapport is het samenbrengen van de informatie die verzameld is in het kader van het internationaal vergelijkend onderzoek inzake ssc's. Dit rapport bundelt bijgevolg de verschillende case-studies die zijn uitgevoerd in Nederland en in het Verenigd Koninkrijk.

In het hoofdstuk omtrent ssc's in het Verenigd Koninkrijk komen er echter geen specifieke voorbeeldcases aan bod. In dit hoofdstuk is het veeleer de bedoeling om ssc's te benaderen vanuit een centraal oogpunt waarbij er getracht wordt om een beeld te schetsen over het 'hoe' en 'waarom' van ssc's binnen de Britse overheid. Hierbij wordt er aandacht besteed aan de aanleiding van ssc's, het veranderingsmanagement, de technische aspecten verbonden aan het oprichten van ssc's en de effecten die ssc's teweegbrengen.

Na het hoofdstuk waarin ssc's in het Verenigd Koninkrijk behandeld worden, volgen de hoofdstukken met betrekking tot ssc's in Nederland. In deze hoofdstukken worden vier specifieke cases beschreven. Dit zijn de cases inzake De Werkmaatschappij, de Shared Service Organisatie-ICT, de Servicedienst Rotterdam en het Gemeenschappelijke Dienstencentrum ICT.

Net zoals in het hoofdstuk omtrent ssc's in het Verenigd Koninkrijk worden de hoofdstukken omtrent ssc's in Nederland gekenmerkt door een min of meer gelijkaardige structuur. Ook hier wordt er aandacht besteed aan de specifieke context die aanleiding heeft gegeven tot het oprichten van ssc's en komt het veranderingsmanagement en de effecten die ssc's teweegbrengen aan bod. Daarnaast wordt de organisatie en governance-structuur van de ssc's in kwestie echter meer in detail behandeld dan bij het Verenigd Koninkrijk het geval is.

Voor elk hoofdstuk wordt dus vooreerst de situatie geschetst waarbinnen de ssc's tot stand gekomen zijn en opereren. Hierbij worden de elementen besproken die mee geleid hebben tot de creatie en uitbouw van het ssc in kwestie.

Nauw samenhangend met de (oprichtings)geschiedenis van het ssc en er op volgend is het veranderingsmanagement. Het veranderingsmanagement belicht de manier waarop de overgang wordt gemaakt in de richting van een ssc alsook de gehanteerde strategieën tijdens dit transitieproces.

De organisationele structuur van de ssc's wordt meer in detail besproken in de paragrafen betreffende de governance van de ssc's. De verschillende actoren, zoals zijnde de eigenaar, dienstverlener, opdrachtgever en klant alsook hun onderlinge relaties worden behandeld. Instrumenten die deze relaties mee vorm geven en de eigenlijke dienstverlening regelen en sturen, zoals een Producten en Diensten Catalogus of een *Service Level Agreement* worden eveneens belicht.

Tot slot worden de (reeds bereikte) effecten van de ssc's in de mate dat het mogelijk is, besproken. Deze effecten worden geplaatst tegen de doelstellingen die men initieel voor ogen had. Om na te gaan of de initiële objectieven al dan niet bereikt werden, worden eveneens de verschillende manieren besproken die gebruikt worden om de werking van de ssc's op te volgen en te evalueren.

## 2. Verenigd Koninkrijk

De eerste case die wordt behandeld, betreft het gegeven van ssc's in het Verenigd Koninkrijk. En hoewel ssc's er reeds langer gangbaar zijn binnen de private sector, hebben ze er slechts recentelijk ook hun ingang gevonden binnen de overheid en publieke sector. Het uiteindelijke opzet van dit hoofdstuk omtrent ssc's in het Verenigd Koninkrijk is het scheppen van een duidelijk overzicht van de situatie waarin ssc's er operationeel zijn.

Het is in deze context dat dit hoofdstuk een rode draad tracht te ontdekken in de overgang tot en vorming van ssc's. Op basis van interviews binnen het *National Audit Office* en het *Shared Services Team* alsook een literatuurstudie van relevante (beleids-)documenten wordt er een duidelijker beeld van de ssc's in het Verenigd Koninkrijk geschetst.

Hierbij is het echter wel noodzakelijk, alvorens dieper in te gaan op de eigenlijke inhoud van deze case, duidelijk te maken dat de analyse ervan, in tegenstelling tot de Nederlandse cases, zich op een ander niveau afspeelt.

Met deze case is het de bedoeling om het gegeven van ssc's in het Verenigd Koninkrijk vanuit een ietwat andere invalshoek te benaderen. Het is hierbij niet zozeer de intentie om de focus te leggen op tal van specifieke cases en daarbij praktijkvoorbeelden aan te halen, maar eerder om het 'waarom' en 'hoe' van ssc's binnen de Britse overheidsdepartementen na te gaan.

Om hierop een antwoord te bieden, splitst dit hoofdstuk zich op in drie paragrafen waarbij verscheidene aspecten omtrent veranderingsprocessen, de technisch kant en de effecten van ssc's aan bod komen.

Ten eerste wordt er in de paragraaf omtrent veranderingsprocessen ondermeer gekeken naar de context waarin ssc's in het Verenigd Koninkrijk tot stand komen. Hier wordt dus kort de geschiedenis van de ssc's uitgelegd. Eens het aan de hand hiervan duidelijk is geworden welke de drijfveren zijn achter ssc's in het Verenigd Koninkrijk wordt er gekeken naar de manier waarop de transitie naar de ssc's wordt aangepakt. Hierbij wordt aandacht besteed aan de actoren die in het ssc-verhaal een belangrijke rol gespeeld hebben en wordt er nagegaan of er in het Verenigd Koninkrijk sprake is geweest van een duidelijk, vastgelegd stramien om de overgang naar ssc's

te maken alsook of er sprake is geweest van een opgelegd patroon om het ssc in te richten.

In de tweede paragraaf wordt er dieper ingegaan op de technische aspecten die gepaard gaan met het opzetten van een ssc. Deze technische aspecten hebben onder andere betrekking op de business case, de wijze waarop de relaties tussen de betrokken partijen geregeld worden, hoe de governance-structuur van een ssc er kan uitzien, hoe de toewijzing van taken gebeurt, etc. Hierbij moet echter wel benadrukt worden dat al deze zaken niet terug te brengen zijn tot een specifiek praktijkvoorbeeld inzake ssc's in het Verenigd Koninkrijk. Het dient eerder opgevat te worden als een algemene beschrijving van deze aspecten verbonden aan ssc's aldaar.

Tot slot behandelt de laatste paragraaf de effecten van ssc's. Hierbij wordt aandacht besteed aan de mechanismen die gebruikt worden om ssc's te evalueren. Deze mechanismen kunnen betrekking hebben op cijfermateriaal dat verzameld wordt omtrent de kost van ssc's, maar het kan eveneens een kwaliteitsbevraging omtrent de tevredenheid van de klanten betreffen. Deze paragraaf richt zich ook op de vergelijking van enkele ssc's inzake hun performantie. Ook hier dient echter nog een kanttekening gemaakt te worden. Vermits de meeste ssc's in het Verenigd Koninkrijk nog maar enkele jaren actief zijn, is het bijgevolg dus ook (nog) niet mogelijk om alle effecten volledig in kaart te brengen.

## > 2.1. Inleiding

Sinds enkele jaren wordt er binnen de overheid en publieke sector van het Verenigd Koninkrijk gebruik gemaakt van ssc's waarbij deze vaak omschreven worden als zijnde een manier om diensten samen te brengen, praktijken en technologieën te delen. Deze ssc's worden veelvuldig vooropgesteld als een mogelijkheid tot het creëren van een meer efficiënte en effectieve dienstverlening die eveneens meer in lijn is met de noden van de bevolking. En hoewel de burgers zelf niet op een directe manier in contact komen met deze ondersteunende diensten, hebben deze toch een cruciale impact op de eigenlijke dienstverlening naar de burgers toe.

Desalniettemin deze vooropgestelde objectieven en het eventuele belang van ssc's, is de overgang en vorming ervan niet altijd eenduidig en zonder problemen verlopen. Het resultaat is dat er momenteel binnen de overheid en publieke sector van het Verenigd Koninkrijk een waaier aan ssc's-modellen bestaat, wat echter niet noodzakelijk als negatief opgevat dient te worden.

Maar alvorens er dieper wordt ingegaan op het gegeven van ssc's in het Verenigd Koninkrijk, wordt kort de structuur van het Britse administratieve systeem geschetst die de achtergrond vormt waartegen de ontwikkeling van ssc's geplaatst kan worden.



## > 2.2. Het Britse administratieve systeem

Door middel van de publieke sectorclassificering van *the National Office of Statistics* (NOS, 2005) is het mogelijk om de publieke sector in het Verenigd Koninkrijk te beschrijven aan de hand van de verschillende sectoren waaruit ze bestaat.

De Britse publieke sector behelst zowel de algemene overheid als de publieke bedrijven. Met publieke bedrijven wordt er verwezen naar bedrijven of quasi-bedrijven die onder de controle van de overheid vallen. Meer dan de helft van de inkomsten van deze bedrijven is afkomstig uit de verkoop van goederen of diensten op de markt.

De algemene overheid, die tevens omvat wordt door de publieke sector, bestaat uit de centrale overheid enerzijds en de lokale overheden anderzijds.

De centrale overheid omvat de administratieve departementen, centrale agentschappen, niet-departementale publieke organen (NDPB) en de *city academies*.

De uitvoering van het ministerieel beleid behoort tot de taak van de departementen of de *ministries*. De politiek verantwoordelijke minister of de *Cabinet Minister of Secretary of State* staat aan het hoofd van de verschillende departementen. De *Permanent Secretary* is de hoogste ambtenaar binnen het departement.

De uitvoerende agentschappen maken deel uit van een departement. De uitvoerende agentschappen en meer bepaald de *Chief Executive* die aan het hoofd staat van een uitvoerend agentschap is verantwoording verschuldigd aan de bevoegde departementale minister. Ook de niet-departementale agentschappen, hoewel deze relatief onafhankelijk van de departementen zijn, moeten verantwoording afleggen aan de bevoegde departementale minister.

Tot slot is er dus nog de lokale overheid. De lokale overheid omvat de publieke administratie die uitsluitend betrekking heeft op de lokale instellingen alsook de organen die hierdoor gefinancierd en gecontroleerd worden. Dit zijn alle domeinen van de administratieve autoriteiten, de

politie, civiele medewerkers en magistratrechtbanken. De bevoegdheden van de lokale overheid strekken zich over de beleidsdomeinen met betrekking tot het onderwijs, vrije tijd en sociale voorzieningen.

De publieke sector kan echter niet enkel omschreven worden aan de hand van de verschillende sectoren die ze omvat, maar eveneens aan de hand van haar beleidsdomeinen. De vijf beleidsdomeinen volgens dewelke de publieke sector bijgevolg ook onderverdeeld kan worden, zijn ten eerste het beleidsdomein *Construction* en het beleidsdomein Onderwijs. Daarnaast vormen Gezondheid en Sociaal Werk (waaronder ondermeer de *National Health Service*-NHS valt) één beleidsdomein. Ook Administratie, Landsverdediging en Sociale Zekerheid worden samengebracht onder één beleidsdomein en tot slot is er een laatste beleidsdomein waar de andere overheidsorganisaties onder vallen (Delbeke, Hondeghem & Bouckaert, 2008: 9-12).

### > 2.3. Veranderingsmanagement

In wat volgt, worden de drijfveren die mee aanleiding hebben gegeven tot het gebruik van ssc's in het Verenigd Koninkrijk aangehaald. Hierbij wordt kort de 'geschiedkundige' context geschetst waarbinnen het ssc-verhaal in het Verenigd Koninkrijk goed en wel van start ging.

Hierbij wordt aandacht besteed aan de actoren die een belangrijke rol hebben gespeeld in de aansporing tot het gebruik van ssc's en wordt de focus gelegd op het eigenlijke verloop inzake de ontwikkeling van ssc's waarbij wordt gekeken naar de elementen die deel uitmaken van een business case en het tijds kader dat gevolgd wordt om uiteindelijk te komen tot een volledig operationeel ssc. Tot slot wordt er kort stilgestaan bij het huidige 'landschap' inzake ssc's in het Verenigd Koninkrijk.

#### > 2.3.1. Aanleiding

In 2004 gaat het verhaal omtrent ssc's in het Verenigd Koninkrijk van start. De initiële doelstellingen vooropgesteld door de *Cabinet Office* zijn drievoudig. Ze hebben aanvankelijk betrekking op het creëren van meer effectiviteit wat betreft de dienstverlening, het verhogen van expertise en het optrekken van de efficiëntie (interview Herbert).

Wat de effectiviteit betreft, moeten ssc's leiden tot een verbeterde, ondersteuning van de *front-line* dienstverlening. Dit zou op zijn beurt de dienstverlening ten aanzien van de burger enkel ten goede moeten komen. Dit ook mede door een groepering van het ondersteunende personeel, en hiermee samenhangend de kennis en expertise van de ondersteunende dienstverlening, binnen ssc's.

De ontwikkeling van ssc's moet uiteindelijk ook leiden tot een beter opgeleid en gemotiveerd personeel dat een betere en meer flexibele werking van de overheid tot gevolg heeft. Ook op het vlak efficiëntie worden ssc's ingeroepen als een middel om deze te optimaliseren. ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared\\_services/ss\\_in\\_govt.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared_services/ss_in_govt.aspx) op 08/11/2009).

Gebaseerd op een geschatte jaarlijkse uitgave van £7 miljard<sup>1</sup> binnen HRM en de financiële ondersteunende dienstverlening, is de *Cabinet Office* van mening dat het mogelijk moet zijn om hier jaarlijks 20% op te besparen en zo dus jaarlijks £1,4 miljard vrij te maken. Deze 20% is grotendeels gebaseerd op wat er gemiddeld aan besparingspotentie wordt gerapporteerd bij ssc's binnen de private sector. (National Audit Office, 2007: 4-7)

Van deze drie oorspronkelijke doelstellingen ligt de nadruk vandaag vooral op het verwezenlijken van aanzienlijke besparingen. De reden hiervoor ligt hoofdzakelijk bij het enorme deficit waarmee de Britse overheid momenteel geconfronteerd wordt (interview Herbert).

### > 2.3.2. *Geschiedenis van het ontstaan*

Een eerste stap in de richting van ssc's wordt gezet door de publicatie van het Gershon rapport in 2004. Dit rapport, dat de efficiëntie van de publieke sector onder de loep neemt, komt tot de vaststelling dat de Britse overheid te veel geld uitgeeft waardoor het publieke overheidsdeficit uit de hand dreigt te lopen. Om deze negatieve evolutie toch enigszins onder controle te houden, worden er in het kader van het Gershon rapport enkele aanbevelingen gedaan ter bevordering van de efficiëntie. Het is in deze context dat Sir Peter Gershon ssc's als een mogelijke oplossing voor het efficiëntieprobleem naar voor schuift. (National Audit Office, 2007: 4)

Het is echter belangrijk hierbij te stellen dat ssc's in het Verenigd Koninkrijk niet opgevat worden als een doel op zich. Het is eerder een mechanisme, naast verscheidene andere mechanismen zoals onder andere het stroomlijnen en standaardiseren van de ondersteunende dienstverleningsprocessen, verkoop van gebouwen, een gezamenlijke aankoopstrategie of uitbesteding dewelke ingezet kunnen worden om het efficiëntieniveau op te krikken en besparingen te realiseren (National Audit Office, 2007: 7).

---

<sup>1</sup> Op basis van financiële informatie afkomstig van negen departementen en enkele publieke organen komt de *Cabinet Office* tot de geschatte £7miljard.

Een jaar na de publicatie van het Gershon rapport neemt Gus O'Donnell, de kabinetssecretaris, alsook het hoofd van de publieke sector, het voortouw wat betreft ssc's. Gus O'Donnell is ervan overtuigd dat ssc's binnen de overheid een stimulans kunnen betekenen voor een grotere interdepartementale samenwerking (interview Fawcett).

Onder impuls van het *Cabinet Office* worden in 2005 de verschillende departementshoofden samen rond de tafel gebracht om na te denken over een eventuele transitie naar ssc's. En hoewel de mogelijkheid tot het gebruik van ssc's noch door de *Cabinet Office*, noch door andere centrale instanties wordt opgelegd en verplicht, beslissen de departementshoofden om de overgang naar ssc's in overweging te nemen (interview Herbert).

Hierop volgend worden twee departementen door de *Cabinet Office* naar voor geschoven als zijnde aanbieders van ssc's. Deze departementen waren het *Department of Work and Pensions* (DWP) en *HM Revenue and Customs* (HMRC). Maar in realiteit is elk departement vrij om hier al dan niet gebruik van te maken. Een andere mogelijkheid is dat departementen een eigen ssc oprichten of gebruik maken van een ander ssc dan deze van DWP of HMRC.

Als gevolg van het gegeven dat de *Cabinet Office* geen verplichting oplegt om gebruik te maken van het ssc van hetzij DWP hetzij HMRC en eveneens geen enkel specifiek ssc-model oplegt voor diegenen die de oprichting van een eigen ssc overwegen, is het dus ook zo dat er verschillende types van ssc's binnen de overheid en overheidsorganisaties gehanteerd worden. (National Audit Office, 2007: 4-7)

Om dit te illustreren voorziet het *HM Prison Service Shared Services Centre* HRM en financiële diensten aan al haar gerelateerde organisaties vanuit één locatie. Het betreft hier het samenbrengen van verschillende, verspreide ondersteunende diensten. De oprichting van een joint-venture met een privaat bedrijf is een andere mogelijkheid alsook het volledig uitbesteden van de ondersteunende diensten (National Audit Office, 2007: 5).

Een andere belangrijke gebeurtenis die mee vorm gegeven heeft aan de ontwikkeling van ssc's, is de publicatie van het *Operational Efficiency Programme* rapport door *HM Treasury*. In navolging van ondermeer het Gershon rapport, stelt het *Operational Efficiency Programme* rapport eveneens vast dat er dringend moet worden bespaard inzake

ondersteunende diensten zoals HRM en financiën. De algemene doelstelling hieromtrent vooropgesteld door het *Operational Efficiency Programme* is het besparen van £4 miljard wat betreft de ondersteunende dienstverlening en IT gedurende de periode 2008-2013/2014 (interview Fawcett).

Het vinden van middelen ter bevordering van meer efficiëntie en het bereiken van deze doelstelling is van toepassing op alle organisaties binnen de publieke sector. Het is geldig voor zowel de centrale overheid en haar agentschappen als voor de niet-departementale agentschappen (NDPB), de *National Health Service* (NHS), de politie en de onderwijssector.

Opnieuw wordt het gebruik van ssc's gepromoot als een manier om tot meer efficiëntie te komen. Aangezien er ten tijde van de publicatie van dit rapport reeds verschillende departementen gebruik maken van ssc's of een overgang plannen, richt het *Operational Efficiency Programme* rapport zich vooral op het warm maken van de resterende organisaties en NDPB's die nog geen gebruik maken van een ssc (interview Herbert).

### > 2.3.3. *Aansporing*

Zoals hierboven reeds werd vermeld, staat het verhogen van de efficiëntie inzake de dienstverlening en het verminderen van de kosten centraal in het Verenigd Koninkrijk. Het potentieel van ssc's en de bijdrage die zij hieromtrent kunnen leveren, wordt niet ontkend. In wat volgt worden de actoren alsook de door hen gehanteerde 'strategieën' besproken die een belangrijke rol hebben gespeeld in het verder 'promoten' van ssc's.

#### > 2.3.3.1. *Actoren*

Om de nodige besparingen te realiseren worden departementen aangespoord om een overgang richting ssc's in overweging te nemen. De *Cabinet Office* die zich in dit hele gebeuren vooral een aanmoedigende rol heeft toegeëigend, richt in 2005 het *Shared Services Team* op. Dit team heeft als doel een cruciale rol spelen in de ontwikkeling van ssc's binnen de verschillende departementen. Eén van haar primaire objectieven is het creëren van een gedeelde cultuur omtrent ssc's binnen de overheid.

Om deze doelstelling te bereiken, tracht het *Shared Services Team* zichzelf binnen de centrale overheid te profileren als een adviesgevend orgaan waar departementen vrijblijvend een beroep op kunnen doen indien ze vragen hebben met betrekking tot ssc's (interview Herbert).

Naast de *Cabinet Office* en het *Shared Services Team*, kan Gus O'Donnell, ook als een belangrijke persoon/actor inzake ssc's beschouwd worden. In februari 2006 schreef Gus O'Donnell alle permanente secretarissen aan om hen bewust te maken van de noodzaak van ssc's alsook om het thema op de agenda van de *Civil Service Steering Board* te plaatsen dewelke bestaat uit al deze permanente, departementale secretarissen (National Audit Office, 2007: 32).

Dit alles blijft echter beperkt tot het promoten en trachten op te volgen van de voortgang omtrent ssc's. De enige 'actieve' actoren zijn de departementen zelf vermits zij de enige zijn die uiteindelijk de beslissing nemen om al dan niet over te gaan tot ssc's. Zij hakken ook de knoop door over het type van ssc en de tijdspanne waarin deze gerealiseerd zal worden (interview Herbert).

#### > 2.3.3.2. *Incentives en hulpmiddelen*

Hoewel de *Cabinet Office* departementen voortdurend tracht te wijzen op het nut en potentieel van ssc's, is het zo dat er geen duidelijke mechanismen bestaan om departementen aan te sporen van ssc's gebruik te maken. Recentelijk heeft de *Cabinet Office* getracht een voorbeeld te stellen voor andere departementen door zelf gebruik te gaan maken van het ssc van het *Department of Work and Pensions* (DWP) (interview Herbert).

In realiteit beperken de *incentives* om over te schakelen naar het gebruik van ssc's zich tot het trachten te verwijderen van de *disincentives* (interview Fawcett). Eén van de *disincentives* omtrent ssc's heeft betrekking op het gegeven dat niet-departementale agentschappen (NDPB) en sommige overheidsorganisaties niet over voldoende financiële middelen beschikken om de dure overgang richting ssc's te maken (interview Herbert).

Een andere moeilijkheid die aanvankelijk binnen de departementen bestond, had betrekking op de initiële verwarring die speelde omtrent de verschillende, beschikbare types van ssc's. Om deze verwarring te verhelpen, publiceerde de *Cabinet Office* in 2006 een paper omtrent alle ssc-types met hierbij de context waarin elk van deze het best gebruikt kunnen worden. Deze paper is bovendien één van de belangrijkste hulpmiddelen omtrent ssc's (National Audit Office, 2007: 34).

Om departementen en overheidsorganisaties zo goed mogelijk te ondersteunen inzake hun transitie naar een ssc stelt het *Shared Services Team* eveneens allerhande informatiegegevens ter beschikking zoals een handleiding, een *toolkit*, beste praktijken en voorbeelden ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared\\_services.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared_services.aspx) op 09/11/2009).

Maar hoewel het *Shared Services Team* specifiek is opgericht om vragen omtrent ssc's te beantwoorden en departementen hulp te bieden wanneer die moeilijkheden ervaren, is het niet zo dat departementen verplicht zijn hier gebruik van te maken (interview Herbert). Het is namelijk merkbaar dat, hoewel het *Shared Services Team* het formele informatiekanaal is, departementen regelmatig gebruik maken van meer informele informatiebronnen en hulpmiddelen. Zo gaan departementen regelmatig bij elkaar te rade of nemen ze contact op met departementen of overheidsorganisaties die reeds een goed draaiend ssc hebben om op die manier beste praktijken met elkaar te delen (interview Fawcett).

Een andere manier om beste praktijken en nuttige informatie omtrent ssc's te delen, kwam in 2008 tot stand door het oprichten van de *Pan-Government Shared Services Group* (PGSSG) door de *Cabinet Office*. De PGSSG, bestaande uit directeurs van ssc's die driemaandelijks samenkomen, heeft tot doel een dynamisch forum te creëren omtrent ssc's en de ontwikkelingen hieromtrent op te volgen (HM Government, 2008: 35).

De ontwikkelingen op het vlak van ssc's worden ook gecommuniceerd door middel van nieuwsbrieven die op regelmatige tijdstippen verspreid worden door de *Cabinet Office*. ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared\\_services.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared_services.aspx) op 09/11/2009). Deze nieuwsbrieven bevatten echter geen technische



informatie omtrent het opzetten en gebruik van ssc's. Ze geven enkel een update omtrent de stand van zaken betreffende ssc's.

Een ander hulpmiddel omtrent ssc's wordt door de *National Audit Office* (NAO) ter beschikking gesteld. Het betreft een studie naar de werking van het ssc van het *Department for Transport* (DfT) en waarvan de resultaten gepubliceerd zijn in het rapport '*Shared services in the Department for Transport and its Agencies*' (National Audit Office, 2008). Naast een analyse van de werking van het ssc van DfT zijn er in dit rapport ook enkele 'lessen' verwerkt die het departement opgestoken heeft tijdens de ontwikkeling van haar ssc zodat andere departementen hier rekening mee kunnen houden alsook kunnen leren uit de 'fouten' die DfT aanvankelijk gemaakt heeft met betrekking tot de oprichting van hun ssc.

#### > 2.3.4. *Verloop transitie*

Om meer duidelijkheid te krijgen omtrent de ssc's binnen de overheid heeft de *Cabinet Office* negen *sector plans* inzake ssc's ontwikkeld waarbij overheidsorganisaties en departementen gegroepeerd worden. De groepering is hoofdzakelijk gebeurd rond de acht grotere departementen met uitzondering van de kleinere departementen binnen de centrale overheid (National Audit Office, 2007: 26-28).

De negen sectoren zijn de *Home Office groep*, *Education and Skills*, *Local Government*, *Health*, *Revenue and Customs*, *Work and Pensions*, *Defence*, *Government 'family'* groep en tot slot de rest van de centrale overheid (interview Herbert).

De bedoeling van deze plannen is het samenbrengen van de ontwikkelingen omtrent ssc's binnen deze 'sectoren', maar ook om informatie en ervaringen hieromtrent naar elkaar toe te communiceren. De *sector plans* bevatten idealiter informatie omtrent het aantal voltijdse werknemers binnen de sector, de specifieke ondersteunende diensten die men wil laten evolueren en governance informatie. Deze plannen bevatten echter geen kwantitatieve data met betrekking tot investeringen die gemaakt moeten worden, noch inzake concrete besparingen die men hoopt te verwezenlijken door middel van ssc's. (National Audit Office, 2007: 26)

Het is niet zo dat de creatie van een *sector plan* opgevat dient te worden als een poging van de *Cabinet Office* om de ontwikkeling van ssc's te sturen. Het is eerder een poging om meer duidelijkheid te verkrijgen omtrent de voortgang van ssc's en hoe deze wordt aangepakt. Dit blijkt ook uit het gegeven dat de *Cabinet Office* deze informatie omtrent ssc's verzamelt en samenbrengt en deze niet zozeer zelf oplegt. In dit opzicht zijn de *sector plans* eerder een stand van zaken dan wel een sturingsmechanisme (interview Herbert). Eigenlijk is er in het Verenigd Koninkrijk amper sprake van sturing van bovenaf, maar eerder van pogingen tot het aansporen van departementen om gebruik te gaan maken van ssc's en het trachten op te volgen hiervan.

De besparingen inzake ondersteunende diensten die tegen 2013/2014 gerealiseerd dienen te worden, worden echter wel van bovenaf opgelegd. Hoewel dat deze datum niet geldt als ultieme einddatum wat betreft de creatie van ssc's (interview Fawcett).

#### > 2.3.4.1. *Business case*

De ontwikkeling van een business case is een eerste, essentiële stap in de ontwikkeling van een ssc. De departementen beslissen vervolgens zelf op basis van deze business case hoe de overgang richting een ssc gemaakt zal worden. Algemeen gesproken, is het zo dat ieder departement haar eigen sjabloon heeft om een business case op te stellen. Op de website van het *Shared Services Team* is wel een voorbeeld business case terug te vinden van een bepaald departement dat vervolgens kort besproken wordt ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared\\_services/toolkit/biz\\_case.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared_services/toolkit/biz_case.aspx) op 12/11/2009).

Om te komen tot de ontwikkeling van de business case wordt er binnen dit departement gedurende een hele periode allerhande informatie verzameld. Er wordt ondermeer nagegaan tegen welke departementale achtergrond een ssc tot stand kan komen. Op basis van verzamelde informatie omtrent de mogelijke ssc-modellen wordt er uiteindelijk voor één ssc-model geopteerd waarvoor vervolgens een veranderingsmanagementstrategie ontwikkeld wordt. Tot slot wordt er ook informatie verzameld met betrekking tot de impact die het ssc mogelijks zal hebben op het personeel, de kosten en de

performantie van de dienstverlening. Het voorbeeld business case is in grote lijnen gestructureerd rond deze verzamelde informatie.

Vervolgens wordt er kort ingegaan op de verschillende 'sleutelementen' van het voorbeeld business case.

Allereerst wordt er in de business case nagegaan waar de mogelijkheden voor een ssc kunnen liggen binnen het departement. De business case zet de achtergrond uit waartegen een ssc eventueel zou kunnen ontstaan. Hiervoor wordt er nagegaan hoe het gebruik van een ssc kan aansluiten bij de visie van het departement zelf. Aan de hand van het voorbeeld van business case wordt duidelijk dat het departement in kwestie in de eerste plaats hoopt te kunnen besparen door gebruik te maken van een ssc. Bovendien biedt een ssc de mogelijkheid om de ondersteunende diensten van het departement en de agentschappen te groeperen zodat er meer aandacht gegeven kan worden aan de eigenlijke (kern)taak van het departement zelf.

Nadat de achtergrond waartegen een ssc kan ontstaan, uiteengezet is en de redenen om te opteren voor een ssc op een rijtje gezet zijn, worden de agentschappen en organisaties alsook de diensten waarvoor men een beroep wil doen op een ssc opgesomd.

Vervolgens worden de verschillende mogelijkheden met betrekking tot een ssc behandeld. Het departement in kwestie voert met andere woorden een analyse uit met betrekking tot de vooropgestelde mogelijkheden. Een eerste optie bestaat uit de situatie waarin geen gebruik wordt gemaakt van een ssc en de ondersteunende dienstverlening grotendeels te laten zoals die is. Ten tweede wordt de mogelijkheid naar voor geschoven om de dienstverlening uit te besteden aan de private sector. Ten derde wordt uitbesteding aan een ander departement in overweging genomen. Tot slot wordt de mogelijkheid tot het creëren van eigen ssc overdacht.

De verschillende opties worden afgewogen om uiteindelijk te komen tot de beslissing dat men zou overgaan tot de creatie van een eigen ssc. Door een eigen ssc op te richten, is het departement bijvoorbeeld in staat om haar verschillende agentschappen en organisaties beter met elkaar te laten samenwerken en zo de interne integratie te bevorderen.

Vervolgens gaat de business case na hoe het ssc het best geïmplementeerd kan worden. Hierbij wordt de project-structuur uiteengezet waarbij bepaald wordt welke taken aan wie overgelaten worden, wat het tijds kader is met betrekking tot het opzetten van het ssc, etc.

De business case identificeert eveneens de uitdagingen die gepaard gaan met de transitie naar een ssc. Het behouden van de continuïteit inzake de dienstverlening tijdens de overgang wordt aangehaald als één van de belangrijkste uitdagingen.

Naast het identificeren van eventuele risico's worden tot slot ook de kosten bij de realisatie van het ssc en de te verwachten voordelen in kaart gebracht. Met de ontwikkeling van een ssc gaan echter niet enkel financiële effecten gepaard. De creatie van het ssc heeft ook een impact op het personeel. Ook dit aspect wordt behandeld in de business case.

Samenvattend bevat het voorbeeld business case dus informatie omtrent de redenen die het departement in kwestie heeft om gebruik te maken van een ssc. Tegen deze achtergrond wordt er beslist voor welke diensten alsook organisaties en agentschappen men gebruik gaat maken van het ssc. Vervolgens worden de verschillende mogelijkheden omtrent ssc's afgewogen. Eens de voor- en nadelen afgewogen zijn, wordt er één type ssc gekozen waarvoor vervolgens een stappenplan ontwikkeld wordt. Dit stappenplan zet de verschillende werkprocessen uit waar rond gewerkt moet worden om het ssc te implementeren alsook een algemeen tijds kader. Eventuele risico's en uitdagingen in verband met de implementatie worden geïdentificeerd alsook de impact die een verandering naar het ssc met zich mee zal brengen. Ook een kosten- en batenanalyse wordt opgenomen in een business case ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared\\_services/toolkit/biz\\_case.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared_services/toolkit/biz_case.aspx) op 14/11/2009).

Hoewel dit een korte samenvatting betrof van een specifiek voorbeeld business case en elk departement haar eigen 'methode' en structuur heeft om een business case op te stellen, zijn de hierboven vermelde elementen idealiter terug te vinden in iedere business case.

#### > 2.3.4.2. *Tijds kader*

In het algemeen wordt de transitie naar een ssc gekenmerkt door een gefaseerd verloop. Een stap-voor-stap-aanpak wordt vaak opgevat als zijnde het minst risicovol. Dit veeleer dan een snelle *big-bang*-overgang (interview Fawcett). De gehele ontwikkeling van een ssc wordt door het *Shared Services Team* opgedeeld in vijf verschillende fases. Deze vijf fases hebben tot doel om meer focus te brengen in de overgang naar een ssc.

In de eerste fase wordt de visie omtrent het toekomstige ssc ontwikkeld. Er wordt nagegaan voor welke aspecten van de ondersteunende diensten men gebruik wil maken van een ssc en welke men liever zelf wil houden. Om een keuze te maken tussen de verschillende types van ssc's, zou er een *option analysis* moeten plaatsvinden waarbij de voor- en nadelen van de bestaande keuzes in kaart worden gebracht.

Vervolgens wordt er in de tweede fase een business case opgesteld waarin meer gedetailleerde informatie vervat zit omtrent de kosten die de overgang naar een ssc met zich meebrengen, alsook wat de te verwachten besparingen zijn. De business case bevat ook een veranderingsmanagement-strategie waarbij onder andere rekening wordt gehouden met de impact die de transitie heeft op het personeel, op de structuur en op de organisatie van de huidige ondersteunende diensten.

Dit laatste sluit aan bij hetgeen waar men tijdens de ontwerpfase rekening mee moet houden. Hier is het belangrijk te begrijpen hoe de huidige ondersteunende processen werken en deze van het ssc waarvan men gebruik zal gaan maken. Beide manieren van werken zijn anders en het is belangrijk dat men dit verschil in het achterhoofd houdt en hiermee rekening houdt wanneer men de verandering richting een ssc inzet.

In deze fase wordt ook de governance-structuur uiteengezet en is het belangrijk dat iedereen op de hoogte is van zijn rol en verantwoordelijkheden. Eveneens moeten er evaluatiemechanismen en kwaliteitsindicatoren overeengekomen worden tegen dewelke men de dienstverlening kan afzetten, opvolgen en evalueren.

Eens de ontwerpfase achter de rug is, kan er worden gestart met de eigenlijke transitie. Tijdens deze fase worden de zaken die tijdens de

voorgaande fase overeengekomen zijn, geïmplementeerd. Tijdens deze fase worden de diensten overgedragen aan het ssc. Indien personeelsleden mee de overgang naar het ssc maken, kunnen er opleidingen voorzien worden. Tijdens deze fase wordt er best ook voldoende tijd voorzien om de werking van het ssc te testen.

Tot slot wordt de werking van het ssc opgevolgd en wordt de werking ervan nagegaan aan de hand van de afgesproken evaluatiemechanismen zodat eventuele verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Vermits een ssc geen statisch gegeven is, is het belangrijk er voor te zorgen dat de werking op regelmatige tijdstippen wordt opgevolgd zodat er op een voortdurende basis verbeteringen en aanpassingen aangebracht kunnen worden.

Van het stadium waarin de visie ontworpen wordt tot de eigenlijke transitie is het zo dat de ontwikkeling van het ssc redelijk gradueel verloopt. Na een initieel pilootproject wordt er meestal geprobeerd om de eigenlijke implementatie van het ssc zo snel mogelijk door te voeren (interview Herbert).

Dit is echter een zeer algemeen beeld van de verschillende fases die doorlopen worden tijdens de ontwikkeling van een ssc. Hier bestaan uiteraard variaties op zoals bijvoorbeeld de samenwerking tussen de *Cabinet Office* en het *Department for Work and Pension* (DWP). De toetreding van de *Cabinet Office* tot het ssc van DWP is in drie fasen verlopen. Een eerste fase bestond uit een oprichtingsfase dewelke werd opgevolgd door een transitiefase en tot slot ook nog een testfase op basis waarvan de uiteindelijke 'go-live' datum beslist werd ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared\\_services/ss\\_in\\_govt.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared_services/ss_in_govt.aspx) op 14/11/2009).

#### > 2.3.4.3. *Hindernissen*

Sommige departementen en overheidsorganisaties hebben een relatief vlotte overgang gemaakt naar een ssc. Dit kan echter niet van alle departementen en overheidsorganisaties gezegd worden. Algemeen gezien is het onmogelijk om te spreken van een geheel probleemloze overgang naar het gebruik van ssc's in het Verenigd Koninkrijk.

In het verleden zijn in bepaalde gevallen cruciale aspecten inzake de ontwikkeling van ssc's onderschat (interview Herbert). De initiële ontwikkeling van het ssc van het *Department for Transport* (DfT) kan beschouwd worden als een voorbeeld waarbij een aantal zaken verkeerd gelopen zijn.

Het originele plan van DfT uit 2005 inzake een ssc kan als onrealistisch en overoptimistisch beschouwd worden. In het plan is men er namelijk van uit gegaan dat het ssc binnen het jaar operationeel kon zijn. Dit strakke tijdschema heeft er echter mee voor gezorgd dat er onvoldoende tijd werd vrij gehouden om de werking van het ssc te testen mede waardoor er problemen zijn ontstaan tijdens de eigenlijke implementatie ervan. De organisaties die gebruik zouden gaan maken van het ssc van DfT, waren hierdoor onvoldoende voorbereid om de overgang te maken. Een gebrekkige communicatie tussen de verschillende partijen heeft hier ook toe bijgedragen. Zo was er ondermeer ook onduidelijkheid ontstaan omtrent de onderlinge verantwoordelijkheden (National Audit Office, 2008: 6-7).

De gebrekkige begeleiding van het project heeft tot ernstige vertragingen, een slecht functionerend ssc met ontevreden klanten en extra kosten bovenop de initieel geschatte kosten geleid. Aanvankelijk werden de kosten van de implementatie van het ssc door DfT geschat op £34,7 miljoen (National Audit Office, 2008: 17). Dit wordt weergegeven in de onderstaande tabel (zie tabel 1), dat een uittreksel is van een samenvattende business case van april 2005.

Tabel 1: Uittreksel business case betreffende het ssc van DfT (april 2005)

Outline Business Case April 2005	
<u>Cost/Benefit Item</u>	
Gross benefits (£m)	112,4
Set-up costs (excluding severance costs) (£m)	34,7
Severance Costs (£m)	20,4
Total costs (£m)	(55,4)
<u>Overall Net Present Value (£m)</u>	57,0
Annual savings (once implementation of all business-units completed (£m)	16,4
Full-time staff equivalent reductions	377 staff

Bron: (National Audit Office, 2008: 18 - eigen bewerking)

Bovenstaande tabel (zie tabel 1) geeft ook weer dat men er aanvankelijk van uitgegaan is dat het jaarlijks mogelijk moest zijn om £16,4 miljoen te besparen. De totale voordelen afkomstig van het ssc werden in april 2005 geschat op £112,4 miljoen. Over een periode van tien jaar zouden deze besparingen voornamelijk gerealiseerd moeten worden door het schrappen van 377 banen, het profiteren van schaalvoordelen en het vermijden van individuele investeringen in nieuwe technologieën gemaakt door de agentschappen.

In een later stadium van het ontwikkelingsproces moest de kost herzien worden.



Tegen het einde van maart 2007 was deze kost immers al opgelopen tot £61,5 miljoen (National Audit Office, 2008: 17-18).

2007 is echter ook een keerpunt in de geschiedenis van het ssc van DfT. Doordat het ssc van DfT verschillende acties heeft ondernomen om haar werking te verbeteren, zoals het verbeteren van het projectmanagement en het opnieuw opstellen van implementatieplannen, kan momenteel gesteld worden dat het ssc van DfT een stabiel draaiende organisatie is geworden (National Audit Office, 2008: 22).

Dit bovenstaande voorbeeld illustreert dat grootschalige veranderingsprocessen zoals het opzetten van ssc's allesbehalve vanzelfsprekende projecten zijn. Allerlei zaken kunnen mislopen indien er niet voldoende aandacht en tijd aan besteed wordt. Bovendien is het eveneens zo dat dergelijke projecten niet altijd met evenveel enthousiasme onthaald worden. De ssc's in het Verenigd Koninkrijk hebben toch al wat tegenwind te verwerken gekregen (interview Herbert).

Vooraf het personeel heeft veel bezwaren. Voor een ambtenaar wiens personeels- en loonsgegevens voortdurend worden kwijtgespeeld, is bijvoorbeeld een HRM-ssc een zegen. Het zal duidelijk zijn waar zijn gegevens zich bevinden en tot wie hij zich moet richten indien hij klachten heeft. Langs de andere kant, is het eveneens zo dat er ook ambtenaren zijn die sinds jaren een eigen HRM en financiële dienst in hun nabijheid hebben. Ze zijn vertrouwd met deze mensen en vice versa. Vanuit hun oogpunt betekenen ssc's een verandering van een bepaalde 'bedrijfscultuur'. Waar ze vroeger misschien met hun vragen bij een collega in hetzelfde gebouw terecht konden, moeten ze nu via de telefoon in contact treden met iemand die ze niet kennen en die zich bovendien misschien aan de andere kant van het land bevindt. Wat maakt dat het hele gegeven een onpersoonlijke toets krijgt (interview Herbert).

Het ongenoegen ten gevolge van een afgenomen persoonlijk contact, was aanvankelijk duidelijk merkbaar bij de klanten van het ssc van het *Department for Transport* (DfT) (National Audit Office, 2008: 19).

Bovendien is het ook zo dat de besparingen die gerealiseerd kunnen worden door middel van een ssc, mee tot stand gebracht worden doordat er banen sneuvelen. Ook het ssc van het *Department for Work and Pensions* (DWP) heeft in 2008 sinds haar inwerkingtreding op 1 september 2006, de personeelssterkte met 16% gereduceerd (shared services bulletin, 2008, p. 5). Dit zorgt er natuurlijk ook mee voor dat een ssc vanuit deze hoek op weinig sympathie kan rekenen.

#### > 2.3.5. *Huidig shared services landschap*

Mede als gevolg van de niet verplichte aanpak inzake ssc's kan de ontwikkeling ervan binnen de centrale overheid en publieke sector als organisch en gradueel omschreven worden (interview Herbert). De algehele overgang richting ssc's kent een relatief traag verloop waarbij bovendien verschillende projecten op verschillende tijdstippen in het leven geroepen worden. Desalniettemin kent de ontwikkeling van ssc's binnen de centrale overheid een gestage evolutie (interview Fawcett).

Het *department for Transport* (DfT), het *department for Environment, Food and Rural Affairs* (Defra), het *Ministry of Justice-National Offender Management Service* (NOMS) en het *Ministry of Defence* (MoD) zijn voorbeelden van departementen die reeds een eigen ssc hebben opgericht (interview Herbert).

In de loop van 2007 en 2008 bevonden verschillende departementen zich nog in de implementatiefase van een ssc. Dit was toen het geval voor het 2.500 werknemers tellende *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR) en het *Department for International Development* (DFID) dat bestaat uit 3.000 werknemers.

Het *Department for Innovation, Universities and Skills* (DIUS) dat slechts 800 werknemers telt, had toen reeds een stap verder gezet in de overgang naar een ssc. De 'go live'-fase was op dat moment op hen van toepassing. Ook de transitie van de *Home Office* naar het gebruik van een ssc bevond zich op dat moment in dit stadium.

In april 2009 nam de *Cabinet Office* de beslissing zich aan te sluiten bij het ssc van DWP. Dit heeft tot gevolg gehad dat het 'klantenbestand' van het

ssc van DWP zich met 14.000 *Cabinet Office* medewerkers heeft uitgebreid. Ook het *Department for Children, Schools and Families* (DCSF) kan zich ondertussen een klant noemen van het ssc van DWP. Algemeen gesproken is het mogelijk te stellen dat in de loop van 2009 binnen de meeste departementen sprake was van een gebruik van ssc's. Ofwel als klant ofwel als aanbieder (HM Government, 2008: 30-32).

Het gegeven dat ieder departement op haar eigen tempo de overgang richting een ssc maakt, kan beschouwd worden als een kenmerk van de transitie op dit vlak binnen de overheid en publieke sector van het Verenigd Koninkrijk. Een ander kenmerk is het gevolg van het niet opleggen van één specifiek ssc-type.

Momenteel kan het landschap inzake ssc's in het Verenigd Koninkrijk vergeleken worden met een *patchwork* deken waar verschillende types van ssc's naast elkaar bestaan. Departementen kunnen een eigen ssc oprichten en/of hun diensten aan agentschappen en andere departementen aanbieden.

Dit is onder meer het geval voor het ssc van het *Department for Work and Pensions* (DWP) dat HRM en financiële diensten aanbiedt aan haar eigen personeel, haar agentschappen, publieke organen en aan andere overheidsdepartementen zoals onder andere de *Cabinet Office* door middel van een drietal ssc's gelokaliseerd op verschillende plaatsen in het Verenigd Koninkrijk.

Het *Department for Transport* (DfT) heeft een eigen ssc in Swansea waar, buiten het departement zelf ook de departementale agentschappen zoals het *Driver and Vehicle Licensing Agency*, het *Driving Standards Agency* en het *Maritime and Coastguard Agency* gebruik van maken (Cabinet Office, 2009).

Een andere mogelijkheid die terug te vinden is, is de oprichting van een joint-venture. Een voorbeeld hiervan is het *NHS Shared Business Centre* (NHS SBS) dat het resultaat is van een joint-venture tussen het *Department of Health* (DH) en Steria, een privaat bedrijf. Het NHS SBS voorziet ondermeer financiële diensten aan meer dan 100 NHS organisaties (National Audit Office, 2007: 16).

Hoewel dit amper terug te vinden is als een model om HRM en financiële diensten aan te bieden, is het volledig uitbesteden van ondersteunende diensten ook een optie (National Audit Office, 2007: 5).

## > 2.4. Technische aspecten

Aangezien er een grote verscheidenheid aan ssc's binnen de overheid en publieke sector van het Verenigd Koninkrijk merkbaar zijn en dit hoofdstuk niet zozeer bedoeld is om dieper in te gaan op de details van één specifieke case, is het zo dat de technische aspecten die in deze paragraaf aan bod komen eerder opgevat dienen te worden als een richtinggevend voorbeeld. Hierbij is het echter wel de bedoeling om een duidelijker beeld te scheppen van een aantal technische aspecten verbonden aan het ontwikkelen en opstarten van ssc's in het Verenigd Koninkrijk.

Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het document '*Central government shared services: guidance for providers and customers*' (Cabinet Office, 2008) dat door het *Shared Services Team* ter beschikking gesteld wordt op haar website ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared\\_services.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared_services.aspx)).

Dit document is een algemene, niet verplicht te gebruiken handleiding die een aantal cruciale zaken belicht omtrent ssc's en 'richtlijnen' hieromtrent verstrekt. Hierbij worden zowel aspecten die van belang zijn voor aanbieders als voor klanten van het ssc belicht.

### > 2.4.1. *Shared services modellen*

In het Verenigd Koninkrijk worden verschillende manieren om een ssc vorm te geven naar voor geschoven als optie. En zoals reeds geïllustreerd, wordt er binnen de Britse overheid en publieke sector ook effectief gebruik gemaakt van dit diverse assortiment aan mogelijkheden.

Hierbij is het echter belangrijk te stellen dat er niet zoiets bestaat als een 'beste' ssc-model. Verschillende types van ssc's kunnen een even goed resultaat opleveren, ze moeten steeds afgezet worden tegen de contextuele elementen.

De uiteindelijke keuze voor een bepaald model van ssc zal echter onder andere een invloed hebben op de aard van de relatie tussen de aanbieder en klant, de wijze waarop zal worden samengewerkt, het personeel, etc. Bovendien is het ook zo dat elk model een verschillende impact zal hebben

op de tijd en op de investeringen die nodig zullen zijn om het ssc op te zetten alsook op de mate van algemene controle en aansprakelijkheid.

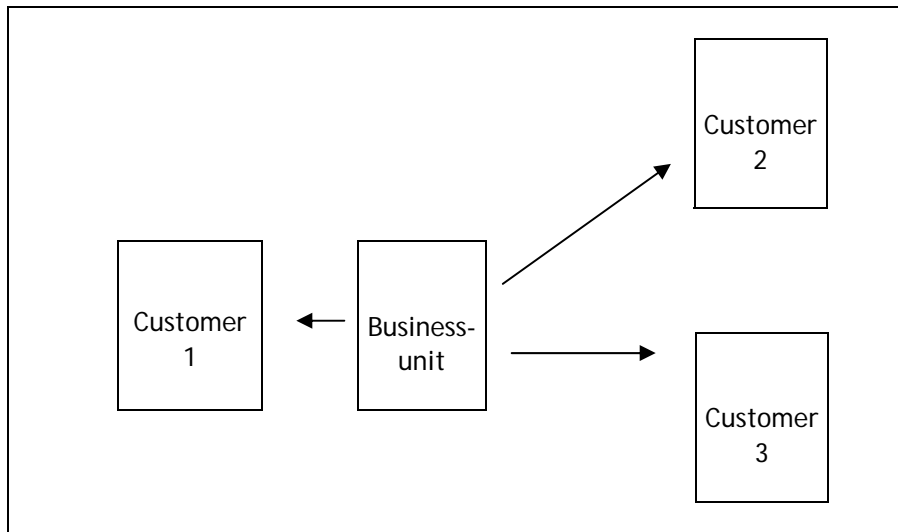
De vier types van ssc's die verder besproken worden, hebben betrekking op een *business-unit* binnen een bestaand departement, een *arms-length body*, een joint-venture en het volledig uitbesteden van diensten (outsourcen).

In plaats van te opteren voor een bepaald ssc-type en vast te houden aan dat model is het bijvoorbeeld ook mogelijk om na verloop van tijd de overgang naar een ander model te maken. Zo kan men bijvoorbeeld na, in een eerste periode gebruik te hebben gemaakt van een *business-unit*, overschakelen naar een *arms-length body* (Cabinet Office, 2008: 26-27).

#### > 2.4.1.1. *Departementale business- unit*

Een eerste ssc-type heeft betrekking op de creatie van een aparte *business-unit* binnen een departement. Deze *business-unit* zal vervolgens opereren als een ssc voor zowel klanten binnen als buiten het departement waarin het is ondergebracht. Een grafische weergave van een ssc als *business-unit* wordt in de onderstaande figuur weergegeven (zie figuur 1).

Figuur 1: Departementale business-unit



Bron: (Cabinet Office, 2008: 28 - eigen bewerking)

Het *HM Prison Service Shared Service Centre* is een voorbeeld van een *business-unit* die is opgericht binnen één van de uitvoerende agentschappen van het *Ministry of Justice*, namelijk de *National Offender Management Service*. Het ssc voorziet ondermeer de HRM en financiële diensten van de gehele *prison service* en de *Home Office*.

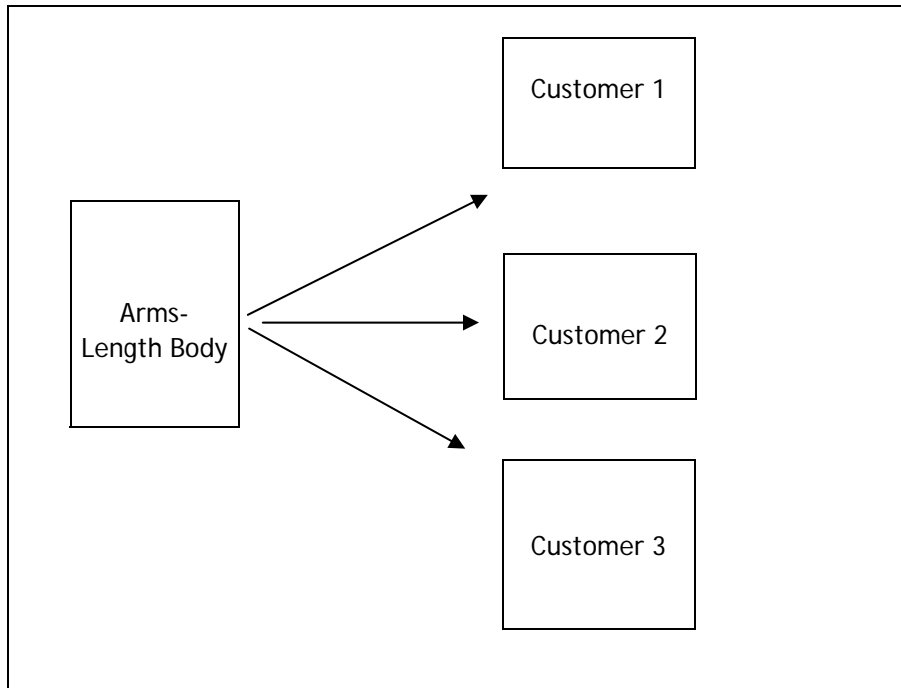
Door een *business-unit* als model te hanteren, behouden zowel de overheidsorganisaties als het departement waarbinnen de *business-unit* is opgericht, de volledige controle over management- en governance-aspecten. Het is eveneens een optie die relatief snel kan worden ingevoerd tegen een relatief lage kost.

Er zijn echter ook enkele nadelen verbonden aan dit type van ssc. Doordat de privé-sector in een dergelijk model niet betrokken wordt, bestaat de kans dat het ssc een meer doorgedreven commerciële focus mist, althans zo stelt het *Shared Services Team* (Cabinet Office, 2008: 28-29).

> 2.4.1.2. *Public sector arms-length body (ALB)*

Een tweede mogelijkheid om een SSC op te richten zonder tussenkomst van de privé-sector, is een *arms-length body* (ALB). Een ALB kan de vorm aannemen van een uitvoerend agentschap, een *trading fund* of een niet-departementaal agentschap (NDPB). Een schematische voorstelling van een ALB kan u in de volgende figuur terugvinden (zie figuur 2).

Figuur 2: Arms-Length Body



Bron: (Cabinet Office, 2008: 30 - eigen bewerking)

In tegenstelling tot een *business-unit* zijn de opstartkosten van een ALB hoger en is het meer waarschijnlijk dat potentiële klanten een ALB als meer onafhankelijk van een departement beschouwen. Naast een hoger kostenplaatje voor het opstarten van een ssc is het ook te verwachten dat men voor de opstart van een ALB meer tijd zal moeten vrijhouden.



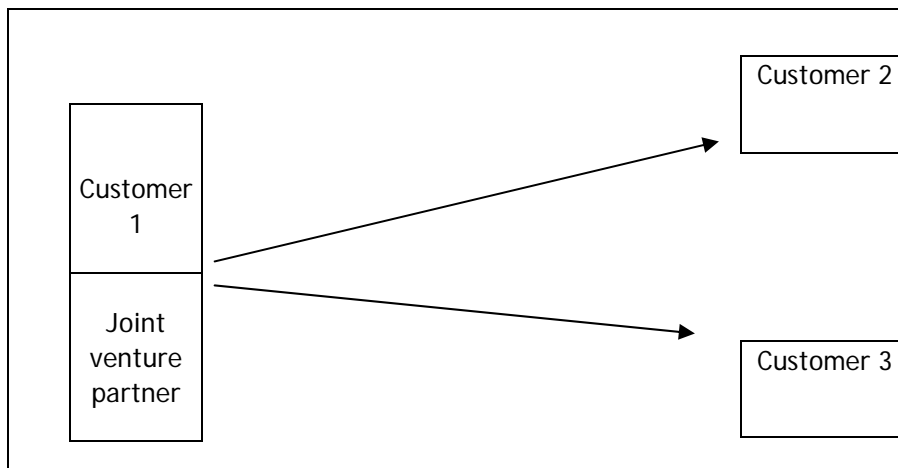
Het gebrek aan betrokkenheid van de private sector maakt dat er in mindere mate sprake is van een commerciële gerichtheid. Langs de andere kant is het echter ook zo dat een gebrek aan departementale invloed maakt dat er een eventuele 'breuk' ontstaat tussen beleid en het aanbieden van de diensten althans volgens het *Shared Services Team*.

*Firebuy Ltd.* is een voorbeeld van een ALB dat in 2006 door de *Communities and Local Government* is opgezet om in te staan voor de inkoop van materiaal voor brandweer en andere reddingsdiensten (Cabinet Office, 2008: 30-33).

#### > 2.4.1.3. *Joint-venture*

Net zoals bij een ALB wordt er door de creatie van een joint-venture een apart orgaan in het leven geroepen. Door middel van een joint-venture wordt er kennis, expertise, technologie en capaciteit gedeeld tussen de privé-sector en de publieke sector. Een schematische voorstellen van een joint-venture ziet u in de volgende figuur (zie figuur 3).

Figuur 3: Joint-venture



Bron: (Cabinet Office, 2008: 34 - eigen bewerking)

Een joint-venture biedt de mogelijkheid om zowel de risico's als de opportuniteiten te delen met een partner uit de privé-sector.

Zowel de joint-venture als het departement of de organisatie die ermee in zee gaat, verbindt zich ertoe de kosten, opbrengsten en controle te delen in proportie tot de respectievelijke vermogensaandelen. Door de commerciële structuur van een joint-venture wordt efficiëntie sneller bereikt. Er bestaat de mogelijkheid om mee te genieten van noodzakelijke *up-front* investeringen vanuit de privé-sector zo stelt het *Shared Services Team*.

Het oprichten van een ssc in de vorm van een joint-venture vereist wel een sterk veranderingsmanagement. Eveneens is het belangrijk rekening te houden met de financiële risico's die verbonden zijn aan een ssc als joint-venture, daar investeringen afhankelijk zijn van de toekomstige vraag naar diensten.

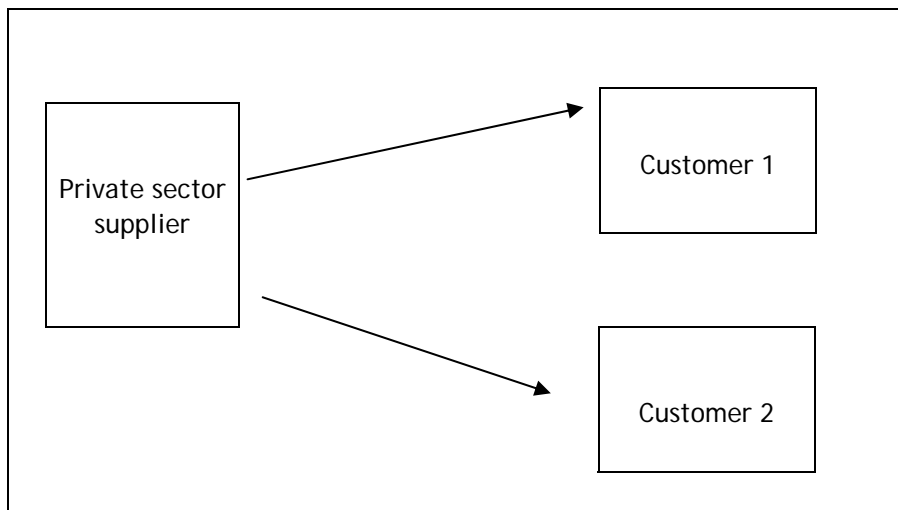
*NHS Shared Business Services* vormt een illustratie van een succesvolle joint-venture tussen Steria en het *Department of Health* (DH). NHS SBS voorziet ondermeer financiële en *purchase-to-pay* diensten aan tal van NHS organisaties (Cabinet Office, 2008: 34-35).

#### > 2.4.1.4. *Uitbesteding*

Door middel van een raamwerkakkoord kunnen ssc's ook volledig uitbesteed worden aan de privé-sector. Een schematische voorstelling wordt weergegeven in de volgende figuur (zie figuur 4). Deze structuur maakt het mogelijk dat een overheidsorgaan optreedt als een centraal aankoopplatform om een contract aan te gaan met een private leverancier.

Andere overheidsorganisaties kunnen vervolgens dankzij dit reeds gevestigde contract (raamwerkakkoord) eveneens contracten toekennen wat betreft het verkrijgen van diensten zonder hiervoor zelf een volledige aankoopprocedure te moeten aangaan.

Figuur 4: Uitbesteding



Bron: (Cabinet Office, 2008: 36 - eigen bewerking)

*Public Sector Flex* is een voorbeeld van een raamwerkakkoord dat is opgezet door de *Cabinet Office*. *Public Sector Flex* maakt het voor ieder orgaan binnen de publieke sector mogelijk om hun ICT uit te besteden. *Fujitsu Services Ltd.* biedt deze diensten vervolgens aan (Cabinet Office, 2008: 36-37).

#### > 2.4.2. *Dienstverlening*

Naast een variatie aan ssc-modellen is het eveneens zo dat er grote verschillen kunnen optreden in de aangeboden dienstverlening. Indien men als klant gebruik wil maken van een ssc is het belangrijk om na te gaan welk type dienstverlening het best aansluit bij de eigen noden en verwachtingen.

Sommige aanbieders zullen een gestandaardiseerde of '*one size fits all*' dienstverlening aanbieden. Een dergelijke dienstverlening is eenvoudig en maakt het mogelijk om op lange termijn tot de nodige efficiëntiewinsten te komen en schaalvoordelen te realiseren.

Andere aanbieders zullen ervoor opteren om een '*pick and mix*'-dienstverlening aan te bieden. Klanten hebben hierbij de mogelijkheid om een 'persoonlijke' keuze te maken uit tal van dienstverleningsopties.

Een volledig gestandaardiseerd model en een '*pick and mix*'-optie zijn natuurlijk twee extremen. Er bestaat ook een tussenweg. Wat betreft deze 'tussenoctie' zijn de klanten verplicht om een bepaald aantal diensten te nemen, maar hier bovenop bestaat er voor hen de mogelijkheid om een aantal andere, bijkomende diensten vrij af te nemen (Cabinet Office, 2008: 15-16).

#### > 2.4.2.1. *Dienstencatalogus*

Opdat de klanten een goed overwogen keuze kunnen maken, is het belangrijk dat er een goede afweging wordt gemaakt van de verschillende aangeboden mogelijkheden. Daarom wordt er in het Verenigd Koninkrijk idealiter gebruik gemaakt van een dienstencatalogus. Door middel van een dergelijke dienstencatalogus kan de aanbieder een gedetailleerd beeld schetsen van de diensten die hij aanbiedt.

Om potentiële klanten een zicht te bieden op de aangeboden diensten is het belangrijk dat een dergelijke dienstencatalogus informatie bevat over de verschillende aspecten die onder deze diensten vallen. Ter illustratie, een ssc inzake HRM omvat het klachtenmanagement, ondersteuning en advies omtrent het aanwerven van personeel, administratie van personeelsgegevens, een helpdesk, etc. Ditzelfde is ook van toepassing voor de andere diensten zoals financiën, aankoop en andere managementondersteunende diensten die aangeboden kunnen worden. Hierbij is het echter wel belangrijk om ook duidelijk te stellen welke zaken niet worden aangeboden en dus in handen blijven van de klanten.

Naast een uiteenzetting van de aangeboden diensten, wordt er aangeraden om duidelijk weer te geven wanneer er gebruik gemaakt kan worden van de diensten. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat er enkel tijdens de kantooruren gebruik gemaakt kan worden van de helpdesk. Het is dus zo dat voor elk van de aangeboden diensten duidelijk gemaakt moet worden welke de precieze taken zijn die hieronder vallen, wie deze zal uitvoeren en aan welke overeengekomen *service level* (Cabinet Office, 2008: 15-19).

Het *Department for Work and Pensions* (DWP) maakt gebruik van een dergelijke dienstencatalogus. Hierin wordt het dienstenaanbod van het ssc uiteengezet. DWP biedt een gestandaardiseerde dienstverlening aan wat betreft de boekhouding, werknemers gerelateerde diensten, *purchase-to-pay* en betalingen gericht aan klanten. Onder de werknemers gerelateerde dienstverlening valt ondermeer een geïntegreerde HRM (adviserende) dienst, een pensioenadministratie, een werknemerscontactcentrum, etc. (Cabinet Office, 2008: 19-20).

#### > 2.4.3. *Sturingsrelaties*

Het is van essentieel belang voor de goede werking van een ssc dat elke betrokken partij op de hoogte is van zijn rol en verantwoordelijkheid. Het ontwikkelen van goede sturingsrelaties is hierbij cruciaal. De overeenkomsten die in deze context meer in detail besproken worden, zijn de *Memorandum of Understanding* en het *Service Level Agreement*.

##### > 2.4.3.1. *Ontwikkeling van overeenkomsten met afnemers*

De ontwikkeling van de overeenkomsten met afnemers is grotendeels afhankelijk van het gekozen ssc-model. Desalniettemin zijn er een aantal algemene principes verbonden aan dergelijke overeenkomsten binnen de publieke sector in het Verenigd Koninkrijk.

Het is in het Verenigd Koninkrijk zo dat het voor departementen niet toegelaten is om winst te maken door diensten aan andere departementen aan te bieden. De overeenkomsten moeten duidelijk en transparant zijn wat betreft de diensten die worden aangeboden en de kosten die dat met zich mee zal meebrengen. Wat de kosten aangaat, zouden deze zo eenvoudig mogelijk weergegeven moeten worden. Bijvoorbeeld in de vorm van een kost per transactie. De overeenkomst zou idealiter ook de nodige flexibiliteit moeten toelaten inzake eventuele toekomstige veranderingen met betrekking tot de kosten en klantenbasis. Ook is het noodzakelijk dat de duur van het contract en eventuele opzegperiode voor de overeenkomsten duidelijk gearticuleerd worden.

De twee belangrijkste overeenkomsten waarvan men binnen de publieke sector in het Verenigd Koninkrijk gebruik maakt, zijn de *Memorandum of Understanding* (MoU) of *Heads of Agreement* (HoA) en het *Service Level Agreement* (SLA).

Beide documenten spelen een belangrijke rol zij het elk in een andere fase van de oprichting van een ssc. De MoU bepaalt de relatie tussen de aanbieder en klant tijdens de migratie naar een ssc. In een latere fase wordt een meer gedetailleerde dienstverleningsrelatie uiteengezet in het SLA (Cabinet Office, 2008: 6-7).

#### > 2.4.3.2. *Memorandum of Understanding of Heads of Agreement*

Nadat er besloten is om gebruik te maken van een ssc en er een specifiek model en bepaalde aanbieder is aangeduid als gevolg van een business case, zal er een MoU of HoA opgesteld worden.

Een MoU of een HoA legt de relatie tussen de aanbieder en klant vast. De bedoeling ervan is het bieden van ondersteuning en duidelijkheid tijdens de migratiefase. Een MoU of een HoA bevat een verduidelijking van welke diensten al dan niet door het ssc zullen worden aangeboden alsook de vooropgestelde objectieven. Eveneens zet een MoU of een HoA de fundamentele samenwerkingsprincipes uit en hiermee samenhangend de verantwoordelijkheden, aansprakelijkheden en verplichtingen ten aanzien van elkaar. Aspecten die verband houden met dispuutregelingen en het eventuele voortijdig beëindigen van de overeenkomst zouden idealiter ook aan bod moeten komen (Cabinet Office, 2008: 8-9).

#### > 2.4.3.3. *Service Level Agreement*

Een SLA beschrijft de relatie tussen de aanbieder en klant in een meer gedetailleerde vorm en komt in een latere fase tot stand.

Door middel van een SLA zouden de verantwoordelijkheden die de aanbieder en klant ten opzichte van elkaar hebben duidelijk moeten zijn voor elkaar. De klanten zouden een duidelijk beeld moeten krijgen van de diensten die hen zullen worden aangeboden. De aspecten die hieromtrent

binnen de dienstverleningscatalogus geformuleerd worden, zullen uiteindelijk ook mee opgenomen worden in de SLA.

Of deze diensten al dan niet naar behoren worden uitgevoerd, wordt nagegaan aan de hand van overeengekomen, meetbare *service* en *performance levels* zoals bijvoorbeeld de tijd die maximaal gegeven wordt om facturen te betalen. Ook afspraken omtrent de communicatie en rapportage hierover, alsook de frequentie hiervan zijn idealiter in een SLA terug te vinden. De overeengekomen *service* en *performance levels* moeten de aanbieder aanzetten om de verwachtingen en eisen van de klanten in te lossen.

Andere elementen die deel uitmaken van een SLA hebben betrekking op de governance-structuur en de verschillende organen die betrokken zijn bij het beheer van het ssc, alsook hun samenstelling. Ook dispuutmanagement en afspraken omtrent het eventueel beëindigen van de overeenkomst komen aan bod in een SLA (Cabinet Office, 2008: 6-19).

#### > 2.4.4. *Besturingsmodel*

Opdat het ssc in staat is om op een efficiënte manier diensten aan te bieden, is het belangrijk dat er een duidelijke regeling getroffen wordt met betrekking tot de governance-processen.

De overeengekomen governance-structuur wordt gedeeltelijk mee bepaald door het gekozen type van ssc. Desalniettemin is een goed bestuur afhankelijk van duidelijk omschreven rollen, verantwoordelijkheden en verplichtingen.

Alle partijen die deel uitmaken van de governance-structuur van het ssc moeten over de nodige autoriteit beschikken om de toegewezen taken naar behoren te kunnen vervullen. Eveneens is het belangrijk, zeker met betrekking tot het ssc, dat de grenzen tussen de aanbieder en klanten duidelijk worden aangegeven. Transparantie en duidelijkheid zijn sleutelprincipes van een goed besturingsmodel.

In het geval van een door een departement opgezet ssc, benoemt het document '*central government shared services: guidance for costumers and*

*providers'* zes belangrijke organen die idealiter deel moeten uitmaken van een ssc-organisatiemodel.

Deze zijn het hoofd van het ssc, de *executive board*, de *management operations group*, de *business design authority*, het *account management team* en een *costumer board* (Cabinet Office, 2008: 40-42).

#### > 2.4.4.1. *Hoofd van de shared services organisatie*

Het hoofd van het ssc is verantwoordelijk voor het dagelijkse bestuur van de organisatie. Hij staat eveneens in voor het ontwikkelen van strategieën inzake het ssc en de SLA's alsook het opbouwen en onderhouden van goede relaties met de verschillende aandeelhouders. Als hoofd van een ssc rapporteert hij aan de directeur-generaal van het departement waarbinnen het ssc gevestigd is (Cabinet Office, 2008: 41).

#### > 2.4.4.2. *Executive board*

De *executive board* bestaande uit het hoofd van het ssc, het hoofd van de audit, de *Chief Information Officer* en de directeur-generaal van het ssc, is een tweede orgaan binnen de governance-structuur. Zij rapporteren aan de departementale board omtrent de operationele performantie, het business plan en de strategie inzake het ssc (Cabinet Office, 2008: 41).

#### > 2.4.4.3. *Management Operations Group*

Het hoofd van het ssc maakt ook deel uit van de *management operations group* die eveneens rapporteert aan de directeur-generaal van het departement dat het ssc ter beschikking stelt. Het dagelijkse (*account*)management alsook verantwoordelijkheden omtrent de personeelssterkte en de performantie van het ssc vallen onder het takenpakket van de *management operations group* (Cabinet Office, 2008: 42).



> 2.4.4.4. *Business design authority*

De evaluatie van de impact als gevolg van het ssc, is in handen van de *business design authority*. De *business design authority* heeft de verantwoordelijkheid omtrent het veranderingsmanagement en doet aanbevelingen omtrent beleid en procesveranderingen aan de *costumer board* (Cabinet Office, 2008: 42) .

> 2.4.4.5. *Account management team*

Tot slot is er het *account management team* dat samengesteld is uit *account management*-afgevaardigden en dat instaat voor het dagelijkse contact met de klanten. Wanneer nieuwe klanten gebruik willen maken van het ssc kunnen zij zich tot het *account management team* wenden (Cabinet Office, 2008: 42).

> 2.4.4.6. *Costumer board*

Aangezien de klanten een zekere mate van inspraak willen wat betreft het ssc is het belangrijk dat deze gegroepeerd worden in een *costumer board*. De *costumer board* vertegenwoordigt de stem van de klanten en voorziet in een forum waar gedebatteerd kan worden over eventuele nieuwe diensten en een gemeenschappelijke aanpak. Ook indien het aantal klanten toeneemt, moeten zij allemaal vertegenwoordigd worden binnen de *costumer board*. In het geval van een stijgend aantal klanten, kan er echter ook wel geopteerd worden om gebruik te maken van een verschillend stemrecht. Afhankelijk van de grootte van de klantengroep en de relatie tot het ssc, zullen de klanten een verschillend stemrecht toegekend krijgen. Daarnaast bestaat de *costumer board* ook nog uit het hoofd van het ssc en de *corporate services*-directeurs van de klanten. Zij rapporteren aan de *executive board* (Cabinet Office, 2008: 42-44).

#### > 2.4.5. *Klanten take-on*

Door middel van de *costumer board* dat geïntegreerd wordt in de algemene governance-structuur van het ssc verkrijgen de (nieuwe) klanten inspraak. Maar wanneer men de beslissing heeft genomen om gebruik te maken van een ssc, is het voor de nieuwe klant niet enkel belangrijk dat hem inspraak wordt gegeven, maar ook dat de overgang van de eigen diensten naar deze aangeboden door het ssc vlot verloopt.

Als (extra) klanten gebruik willen maken van het ssc heeft dit uiteraard niet enkel een impact op hen, maar ook op de aanbieder ervan (Cabinet Office, 2008: 56-64). Daarom kan het voor de aanbieder nuttig zijn om een minimum of maximum in te stellen wat betreft het totale aantal klanten waarvoor ssc in kwestie in staat is een vlotte dienstverlening aan te bieden. (Cabinet Office, 2008: 23-24).

Het aannemen van nieuwe klanten heeft ook een invloed op het aantal werknemers dat nodig is om de diensten aan te bieden, alsook van eventuele extra ruimte die hiervoor nodig is. Een overgang naar een ssc zou kunnen inhouden dat er jobs sneuvelen, maar langs de andere kant is het ook mogelijk dat werknemers mee de overgang naar het ssc maken. Het is belangrijk om hieromtrent voldoende te communiceren met werknemers en vakbonden.

Er zou eveneens een project-team opgericht moeten worden dat ingezet wordt om het klanten *take-on* proces te helpen ondersteunen. Het is namelijk zeer waarschijnlijk dat er verschillen bestaan tussen de werking van de diensten van de klant en de diensten aangeboden door het ssc. Daarom is het belangrijk deze verschillen te onderkennen wanneer men de overgang naar een ssc wil maken. Het is belangrijk dat deze diensten met elkaar in overeenstemming gebracht worden.

Hier wordt het nogmaals duidelijk dat de ontwikkeling van een ssc een samenwerking veronderstelt tussen de klanten en de aanbieder. Een goede samenwerking houdt daarbij in dat er een duidelijke rolverdeling is en dat er op een efficiënte manier gecommuniceerd wordt tussen de verschillende partijen. Hierbij gaat het niet enkel over de aanbieder en klanten, maar ook over de werknemers en eventueel ook de vakbonden. Een goede samenwerking en communicatie is ook van belang tijdens de feitelijke

overgang naar het ssc omdat het niet ongewoon is te verwachten dat het vertrouwen van de klanten in de beginfase van het ssc zal dalen.

Maar al de aandacht die gegeven wordt aan de overgang naar een ssc mag er niet toe leiden dat de overgebleven functies uit het oog verloren worden. Maar al te vaak wordt alle aandacht gevestigd op de overgang naar een ssc en op die manier wordt er een gebrek aan rekenschap gegeven aan de aspecten zoals bijvoorbeeld HRM die niet naar het ssc overgeheveld worden.

De overgang naar het ssc brengt een hele reorganisatie met zich mee, maar die reorganisatie is eveneens van toepassing op de 'overgebleven' diensten. Eveneens is het zo dat het transitieproces de normale werking van de overgebleven diensten niet mag verstoren (Cabinet Office, 2008: 56-64).

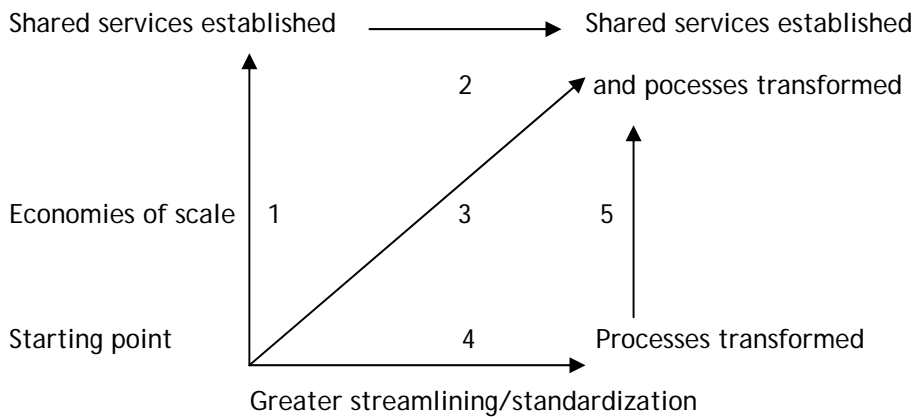
#### > 2.4.5.1. *Stroomlijnen*

Doordat meer en meer departementen en organisaties gebruik maken van ssc's, kunnen er besparingen gerealiseerd worden. Maar ssc's zijn geen doel op zich. Het wordt beschouwd als een middel om tot een grotere efficiëntie te komen. Een ander middel, dat al dan niet kan samengaan met ssc's, is het stroomlijnen en standaardiseren van de ondersteunende diensten en processen (National Audit Office, 2007: 14-15).

Naast ssc's beschouwt de *Cabinet Office* het stroomlijnen van ondersteunende diensten en administratieve processen als een andere mogelijkheid om tot meer efficiëntie te komen (House of Commons Committee of Public Accounts, 2008: 6).

Dit stroomlijnen en standaardiseren kan gebeuren vóór men de overgang naar een ssc maakt, beide processen kunnen gelijktijdig gebeuren of men kan pas overgaan tot het stroomlijnen van processen nadat men al een klant is van een ssc. Deze verschillende mogelijkheden worden weergegeven aan de hand van volgende figuur (zie figuur 5).

Figuur 5: Stroomlijnen



Option 1: (routes 1 and 2) - Corporate service functions are moved to shared services with little or no process transformation, and processes are then simplified and standardised once all activity is in the shared service centre.

Option 2: (routes 4 and 5) - Business processes are first transformed and then consolidated within a shared service centre.

Option 3: (route 3) - Process transformation and the move to shared services happen simultaneously.

Bron: (National Audit Office, 2007: 15 - eigen bewerking)

Organisaties die gebruik willen maken van NHS SBS worden verwacht tegelijkertijd hun diensten en processen te standaardiseren, alsook de overgang richting het ssc te maken (National Audit Office, 2007: 14, 23).

Ook *HM Treasury, Office of Government Commerce en Debt Management Office* hebben hun processen en diensten gestroomlijnd terwijl ze tegelijkertijd de overgang richting het ssc maakten. Dit stroomlijnen houdt ondermeer in dat alle transactionele processen en rapportage wordt overgeheveld naar één enkel systeem (National Audit Office, 2007: 30).

Dit is ook het geval voor organisaties die gebruik willen maken van het ssc van het *Department for Work and Pensions* (DWP). Alvorens zij een beroep kunnen doen op de diensten van het ssc van DWP moeten zij eerst hun transactionele processen in overeenstemming brengen met deze van DWP (interview Herbert).

#### > 2.4.6. *Evaluatiemechanismen en kwaliteitsindicatoren*

Opdat er kan nagegaan worden of de ssc's hun diensten naar behoren aanbieden en de vooropgestelde doelstellingen weten te realiseren, is het belangrijk een aantal evaluatiemechanismen ter beschikking te stellen. De meest gebruikte evaluatie-instrumenten zijn *baselines*, *key performance indicators*, *service of performance levels*, benchmarking en onderzoek naar de tevredenheid van de klanten.

##### > 2.4.6.1. *Baselines*

Indien men de overweging maakt om over te schakelen naar ssc's, kan *baselining* informatie verstrekken over de huidige werking van de diensten. Deze *baselines* kan men dan vervolgens vergelijken met de verwachtingen die men heeft omtrent het gebruik van een ssc.

*Baseline* informatie kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de tijd die nodig is om een bepaalde taak uit te voeren, het aantal mensen dat nodig is om een bepaalde taak uit te voeren of het aantal klachten (Cabinet Office, 2008: 20-22).

##### > 2.4.6.2. *Key Performance Indicators (KPI's)*

Een andere manier om de werking van een ssc te evalueren, gebeurt door middel van *key performance indicators* (KPI's). KPI's meten de belangrijkste functioneringskenmerken van ssc's. Aan de hand van KPI's kan de aanbieder nagaan of hij de diensten aanbiedt in overeenstemming met de verwachtingen van de klanten. De klanten aan de andere kant hebben

hierdoor ook een middel voorhanden om de kwaliteit van de aangeboden diensten te evalueren.

KPI's worden opgenomen in de *Service Level Agreement* en hierbij is het belangrijk KPI's te selecteren die eenvoudig en gemakkelijk te meten zijn. Het is tevens van belang dat de gekozen KPI's in lijn zijn met de vooropgestelde doelstellingen van het ssc en gemakkelijk vergelijkbaar zijn met andere ssc's.

Het afhandelen van 95% van de *procure-to-pay* transacties binnen 30 werkdagen is een voorbeeld van zo een KPI. Een stiptheid van 99,5% met betrekking tot de maandelijkse uitbetaling van de lonen is een andere KPI die gebruikt wordt.

Het verzamelen van data omtrent KPI's zou op een regelmatige basis moeten gebeuren zodat er rekening mee gehouden kan worden naar de toekomst toe en gewerkt kan worden aan het voortdurend verbeteren van het ssc (Cabinet Office, 2008: 11, 18-19).

#### > 2.4.6.3. *Service level indicators of performance level indicators*

*Service level indicators of performance level indicators* worden eveneens in de *Service Level Agreement* opgenomen. Daar KPI's vooral betrekking hebben op de belangrijkste drijfveren voor een goed functioneren van een ssc, worden *service of performance level indicators* voor elk (deel)proces van de aangeboden dienstverlening opgemaakt. Elk *service of performance level* beschrijft een component van de aangeboden dienst. Zo zijn er bijvoorbeeld een 30- tot 50-tal *service levels* terug te vinden per component van een ssc inzake HRM (Cabinet Office, 2008: 11, 17-18).

Een voorbeeld van een *service of performance level* indicator is het betalen van leveranciers binnen 30 dagen in 95% van de gevallen. Een stiptheid van 99,5% met betrekking tot de maandelijkse uitbetaling van de lonen is een andere *service of performance level* indicator die gebruikt kan worden. De werking van het ssc zal op regelmatige basis, meestal maandelijks of viermaandelijks, vergeleken worden met deze *service of performance levels* (Cabinet Office, 2008: 11, 17-18).

#### > 2.4.6.4. *Benchmarking*

Door middel van benchmarks beschikken ssc's over een middel om zichzelf te evalueren, zwakke punten te achterhalen en zichzelf voortdurend trachten te verbeteren. Het gebruik van benchmarks om ssc's over departementen en de publieke sector heen te vergelijken, wordt beschouwd als een essentieel hulpmiddel om de voortgang van het ssc op te volgen, de werking te evalueren en te verbeteren (interview Herbert).

Het is echter zo dat er momenteel voor dit doel geen centrale benchmarks bestaan. Desalniettemin is de *Cabinet Office* zich bewust van de meerwaarde van benchmarks. Daarom is er recentelijk veel tijd gestopt in de ontwikkeling hiervan.

Bovenop de benchmarkingprogramma's die onlangs opgezet zijn om de 'gewone' ondersteunende diensten te evalueren en waarvan departementen vrijwillig gebruik kunnen maken, verwacht de *Cabinet Office* dat de centrale benchmarks voor de ssc's ook weldra klaar zullen zijn. Deze centrale benchmarks zouden dan bijvoorbeeld betrekking hebben op de tijd die nodig is om facturen te betalen.

Het is de bedoeling om deze centrale benchmarks te gebruiken als een 'strategie' om departementen aan te zetten gebruik te maken van ssc's. De *Cabinet Office* hoopt dat eens departementen aan de hand van gemeenschappelijke benchmarks de vergelijking kunnen maken tussen 'gewone' interne ondersteunende diensten en ssc's, ze de overgang naar deze laatste sneller zullen overwegen. Hierbij wordt er uitgegaan van het idee dat de desbetreffende ssc's dan ook effectief beter zullen scoren dan de 'gewone' ondersteunende diensten (interview Herbert).

Het ontbreken van centrale benchmarks neemt echter niet weg dat ssc's zelf op een regelmatige basis benchmark studies (laten) uitvoeren. Het ssc van het *Department for Work and Pensions* (DWP) werkt voor wat betreft de evaluatie en benchmarking van haar aangeboden diensten bijvoorbeeld samen met de *Hackett Group* (interview Herbert).

#### > 2.4.6.5. *Tevredenheidonderzoek*

Het is belangrijk dat het ssc regelmatig rapporteert en communiceert met de klanten omtrent de KPI's, *service* en *performance levels* en benchmarkinggegevens. Maar naast deze kwantitatieve data kan het verzamelen van meer 'subjectieve' informatie helpen bij het verkrijgen van een meer compleet beeld omtrent de werking van het ssc. Door gebruik te maken van een tevredenheidsonderzoek krijgt het ssc meer informatie over het welbevinden van de klant (Cabinet Office, 2008: 18).

Het is immers niet ongewoon dat klanten tijdens de eerste maanden waarin ze gebruik maken van het ssc een laag vertrouwen hebben in de 'nieuwe' manier van werken. Het is eveneens mogelijk dat het ssc in de beginfase nog te kampen heeft met kinderziekten en daardoor nog niet zo vlot opereert als zou moeten. Daarom is het belangrijk om op de hoogte te blijven van het vertrouwen en (on)tevredenheid van de klant met het oog op een voortdurende verbetering van het ssc (Cabinet Office, 2008: 57).



## > 2.5. Effecten

Bij aanvang van een ssc heeft men natuurlijk een aantal objectieven voor ogen die men hoopt te bereiken. Het opkrikken van het efficiëntieniveau en het reduceren van de kosten zijn in de voorgaande paragrafen reeds aangehaald als de belangrijkste drijfveren om te opteren voor een ssc.

Eens het ssc operationeel is, hoopt men natuurlijk dat de initieel vooropgestelde doelstellingen op termijn bereikt zullen worden. In wat volgt, wordt er dieper ingegaan op de soorten voordelen die een ssc teweeg kan brengen en de reeds beschikbare informatie hieromtrent in het Verenigd Koninkrijk.

### > 2.5.1. Soorten voordelen

In het Verenigd Koninkrijk worden ssc's vooral gepromoot als een middel om tot een grotere efficiëntie te komen. Lagere investeringskosten en de schaalvergroting die het gevolg zijn van het gebruik van ssc's dragen bij tot een kostenbesparing. Maar ssc's brengen niet enkel financiële voordelen met zich mee. Naast de kwantitatieve effecten brengt het gebruik van ssc's ook een zekere kwalitatieve meerwaarde met zich mee (National Audit Office, 2007: 13).

Deze kwalitatieve voordelen hebben betrekking op een betere kwaliteit van de dienstverlening en beschikbare informatie. Kennis en expertise wordt verzameld binnen het ssc en informatie omtrent beste praktijken wordt verspreid (Cabinet Office, 2008: 50). Door de aggregatie van verscheidene ondersteunende diensten komt er meer tijd vrij die gespendeerd kan worden aan *front-line* diensten (National Audit Office, 2007: 13).

Aan de hand van verschillende evaluatiemechanismen kan op een regelmatige basis worden nagegaan of het ssc al dan niet het gewenste effect heeft.

### > 2.5.2. Informatie omtrent effecten

Als we onze blik eerst richten op de reeds bereikte effecten van de ssc's binnen de gehele overheid en publieke sector in het Verenigd Koninkrijk, is het om een tweetal redenen moeilijk om hieromtrent een duidelijk beeld te krijgen.

Ten eerste is het zo dat het merendeel van de ssc's slechts enkele jaren geleden in het leven geroepen zijn. Rekening houdend met de initiële investeringen en de opstartkosten tijdens de beginperiode alsook de tijd die nodig is voordat een ssc optimaal kan beginnen functioneren, is het moeilijk om momenteel accurate cijfers te geven omtrent de bereikte effecten van een ssc (interview Herbert). Vele ssc's zijn nog niet 'volwassen' genoeg om duidelijk merkbare financiële voordelen op te leveren (National Audit Office, 2007: 7).

En hoewel er binnen de *Cabinet Office* de verwachting leeft dat de eerste financiële effecten en besparingen weldra duidelijk zouden moeten worden, is men er zich van bewust dat het niet onwaarschijnlijk is dat het nog vijf tot tien jaar zal duren vooraleer men effectief zal weten of de overgang richting een ssc de goede beslissing was (interview Herbert).

De data die verzameld zijn in het kader van het *Operational Efficiency Programme* en het *2004 Spending Review* tonen aan dat er in maart 2007 sprake was van net geen £1 miljard besparingen als gevolg van een grotere efficiëntie inzake de corporatieve diensten binnen de publieke sector. £315 miljoen had betrekking op financiële en HRM-ondersteunende diensten.

Hierbij moet echter duidelijk gemaakt worden dat deze £315 miljoen niet geheel van toepassing is op de ssc's. Een deel van deze besparingen zijn effectief gerealiseerd als gevolg van de ssc's, maar het is onmogelijk om exact uit te maken hoeveel dit is vermits er naast ssc's ook nog andere mogelijkheden zijn om besparingen te realiseren (National Audit Office, 2007: 28).

Ten tweede is het zo dat de *Cabinet Office* geen duidelijk zicht heeft op de werking en kost van de ondersteunende diensten. Beperkte managementinformatie binnen de departementen wordt als een belangrijke reden hiervoor naar voren geschoven (House of Commons Committee of

Public Accounts, 2008: 5-7). Mede hierdoor bezit de *Cabinet Office* geen accurate gegevens omtrent de gerealiseerde besparingen afkomstig van de ssc's binnen de overheid (National Audit Office, 2007: 4).

Daarom raadt het *Committee of Public Accounts* de *Cabinet Office* aan om te starten met de ontwikkeling van één standaard definitie wat betreft ondersteunende diensten die door iedereen gehanteerd moet worden. Alsook zou er een gemeenschappelijke standaard moeten komen aan de hand van dewelke er over de kosten en werking van ondersteunende diensten gerapporteerd moet worden. Daarnaast tracht het *Shared Services Team* de ssc's te overhalen hun cijfers omtrent de kosten en opbrengsten van hun werking met hen te delen zonder deze voorlopig publiek te maken (interview Herbert).

Het management van departementen zou op een regelmatige basis duidelijke informatie moeten krijgen van de werking van haar ondersteunende diensten zodat zij kunnen nagaan of deze al dan niet meer efficiënt functioneren dan wanneer men gebruik zou maken van ssc's. Dit gebrek aan informatie omtrent de kosten en de performantie van ssc's heeft tot gevolg dat het eveneens moeilijk wordt om (eventuele) besparingen omtrent het gebruik van ssc's in kaart te brengen (National Audit Office, 2007: 10).

Het voorlopig nog ontbreken van centrale benchmarks aan de hand van dewelke ssc's met elkaar vergeleken kunnen worden, speelt hierin mee. Bovendien is er dus ook geen duidelijke *baseline* beschikbaar waartegen besparingen en andere effecten van ssc's geplaatst kunnen worden (National Audit Office, 2007: 4).

De *Cabinet Office* schat dat het mogelijk moest zijn om £1,4 miljard te besparen door gebruik te maken van ssc's. Maar vermits er geen adequate *baseline* voor handen is wat betreft de kosten en de werking van de huidige ondersteunende diensten is het moeilijk om de bereikte besparingen consistent op te volgen (National Audit Office, 2007: 35).

*HM Treasury's Operational Efficiency Programme* kwam ondermeer ook tot de vaststelling dat de overheid niet in staat is om de exacte kosten omtrent haar *back-office* functies weer te geven. Het is dus nodig dat er meer transparante informatie verzameld en beschikbaar gesteld wordt omtrent de

kosten en werking van ssc's en ondersteunende diensten (interview Herbert).

In deze context en als gevolg van het *National Audit Office* (NAO) rapport '*Improving corporate functions using shared services*' raadt de NAO dan ook aan dat departementen regelmatig een overzicht moeten publiceren met betrekking tot de werking en kost van hun ondersteunende diensten (National Audit Office, 2007: 32-35)

Op deze manier kunnen de *Cabinet Office* en *HM Treasury* hiervan beter op de hoogte blijven en op een meer efficiënte manier projecten ter verbetering van ondersteunende diensten begeleiden, zoals de ontwikkeling van ssc's. De ontwikkeling en het gebruik van centrale benchmarks zijn hierbij noodzakelijk om tot een regelmatige en consistente vergelijking te komen, zowel tussen ssc's en en 'gewone' ondersteunende diensten, alsook tussen de verschillende ssc's zelf (National Audit Office, 2007: 10).

### > 2.5.3. *Gerealiseerde en verwachte effecten*

In wat volgt, wordt er getracht in de mate van het mogelijke een beeld te schetsen van de reeds bereikte effecten inzake ssc's in het Verenigd Koninkrijk. Dit betreft zowel de financiële effecten als effecten met betrekking tot de (on)tevredenheid van de klanten wat betreft de aangeboden dienstverlening door het ssc.

#### > 2.5.3.1. *Financiële effecten*

Ondanks de algemene vaststelling dat er momenteel nog weinig cijfers beschikbaar zijn, is het *Shared Services Team* op de hoogte van £3 miljoen jaarlijkse besparingen gerealiseerd door het ssc van het *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (Defra) dat in 2007 is opgericht.

*Her Majesty Revenue and Customs* (HMRC) schat dat er gedurende de komende zes jaren £214 miljoen bespaard kan worden aan de hand van haar ssc. Het ssc van HMRC is eveneens operationeel sinds 2007 (Cabinet Office, 2009).

In de context van de 2010-2011 *Value for Money* doelstelling waarbij de overheid £35 miljard hoopt te besparen, hoopt het *Ministry of Defence* (MoD) aan de hand van ssc's £6 miljoen besparingen te realiseren. Deze £6 miljoen maakt deel uit van de £3,15 miljard<sup>2</sup> die het departement in 2009, mede door middel van andere besparingsmaatregelen, reeds gerealiseerd heeft (HM Government, 2009: 94).

Onlangs nog, in 2008, won het *Financial Management Shared Services Centre* (FMSSC) van het MoD de *Financial Management Award* tijdens de *Whitehall and Westminster World Civil Service awards*. FMSSC werd deze prijs toegekend omwille van het uitstekende werk dat ze geleverd heeft in het centraliseren en verbeteren van het *accounting* systeem van het *Ministry of Defence* (MoD). Jaarlijks behandelt het FMSSC zo'n 5 miljoen facturen waarvan 99% betaald worden binnen 11 kalenderdagen ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared\\_services.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared_services.aspx) op 16/11/2009).

In het kader van de 2010-2011 *Value for Money* doelstelling waarbij de overheid £35 miljard hoopt te besparen, heeft de *Cabinet Office* in 2009 reeds £35 miljoen bespaard. De *Cabinet Office* hoopt tegen 2010-2011 bijkomend £5 miljoen te besparen aan de hand van ssc's (HM Government, 2009: 95).

De *Home Office* hoopt tegen 2010-2011 £1,69 miljard te besparen, waarvan £50 miljoen gerelateerd kan worden aan het verder doorvoeren van efficiëntieverbeteringen (waaronder ssc's) binnen de ondersteunende dienstverlening van het departement (HM Government, 2009: 93).

Ook het ssc van het *Department for Work and Pensions* (DWP) heeft sinds haar ontstaan in 2006 £50 miljoen aan besparingen gerealiseerd. Hiermee zit het op koers om gedurende de volgende jaren nog eens 13% extra besparingen te realiseren. Het cumulatieve totaal bedrag wat betreft de besparingen gerealiseerd door het ssc van DWP ongeveer £100 miljoen (HM Government, 2008: 3).

---

<sup>2</sup> Deze £3,15 miljard omvat de reeds gerealiseerde besparingen in 2009 alsook de bijkomende £450 miljoen besparingen die men tegen 2010-2011 hoopt te verwezenlijken.

De cumulatieve *net present value* besparingen van het sinds april 2006 operationele *Her Majesty Prison Service Shared Services* (HMPS SSC) zouden over een periode van negen jaar kunnen oplopen tot bijna £120 miljoen. Het *break even* punt zou na vijf jaar kunnen bereikt worden (National Audit Office, 2007: 19). HMPS SSC verwacht dat na een stijging van de totale kosten tijdens het ontwikkelen en opstarten van het ssc, deze zullen dalen tot £31,3 miljoen tegen het einde van 2011/2012. Eveneens verwacht wordt dat er tegen 2011/2012 £52,4 miljoen bespaard zal kunnen worden door ondermeer het aantal jobs te verminderen. Andere besparingen hoopt men te realiseren door onder andere een beroep te kunnen doen op betere aankoopmogelijkheden en schaalvoordelen. Deze cijfers werden in 2007 verzameld en onderzocht door de National Audit Office (NAO) (National Audit Office, 2007: 19).

In het geval van de *National Health Service Shared Business Services* (NHS SBS) zou het mogelijk zijn om £250 miljoen aan cumulatieve *net present value* besparingen te realiseren tegen 2014/2015. Het wordt verwacht dat £160 miljoen hiervan reeds in de eerste negen jaar gerealiseerd kan worden (National Audit Office, 2007: 17-19).

Maar opdat dit bedrag effectief bereikt kan worden, is het echter wel nodig dat meer organisaties binnen de NHS gebruik maken van het ssc. In 2007 bediende het NHS SBS 21% van de NHS organisaties. Dit aantal moet stijgen tot minstens 65% opdat £250 miljoen gerealiseerd kan worden (House of Commons Committee of Public Accounts, 2008: 11).

Dit zijn echter heel algemene, cumulatieve cijfers. In vele gevallen betreft het ook nog eens schattingen van besparingen die men in de toekomst verwacht te bereiken. Bijgevolg zijn deze gegevens niet volledig betrouwbaar. Deze verzamelde gegevens zijn gebaseerd op de cijfers die de *Cabinet Office* en de *National Audit Office* (NAO) publiceerden.

Wat betreft de financiële voordelen die men kan bereiken aan de hand van ssc's, wordt er in het Verenigd Koninkrijk algemeen aangenomen dat het mogelijk moet zijn om 20 tot 30% aan besparingen te realiseren. Dit is in overeenstemming met wat algemeen het geval is binnen de privé-sector waar men al langer gebruik maakt van ssc's (interview Herbert).

Hierbij is het weliswaar nodig te vermelden dat men het gebruik van ssc's binnen de private sector en de publieke sector niet helemaal met elkaar kan vergelijken. Een deel van de besparingen is immers het gevolg van het feit dat er met minder mensen gewerkt wordt. Binnen de private sector wordt sneller teruggegrepen naar het ontslaan van een deel van de werknemers. Een business case uit de private sector zal dan ook meer concrete informatie bevatten omtrent het aantal jobs die zullen verdwijnen. Binnen de publieke sector, althans in het Verenigd Koninkrijk, bestaat de neiging om 'overbodige' werknemers in een andere functie of elders binnen de publieke sector aan het werk te houden. Hierbij kan men zich uiteraard de vraag stellen wat de feitelijke besparingen zijn als men niet bereid is mensen effectief te ontslaan.

Opnieuw bestaat er ook hieromtrent binnen de *Cabinet Office* weinig duidelijkheid en duidelijke informatie over het totale aantal werknemers dat departementen en overheidsorganisaties in mindering brengen naar aanleiding van een overgang naar een ssc (interview Herbert).

*Her Majesty Prison Service* (HMPS SSC) wil 1.100 jobs reduceren. Niet zozeer door ontslagen, maar eerder door de aanwerving stop te zetten en mensen naar andere functies te laten overvloeien. Het is echter moeilijk voor HMPS SSC om het effect van het ssc op iedere, individuele werknemer na te gaan waardoor het eveneens niet gemakkelijk is om de besparingen die gerealiseerd worden door personeelsreducties volledig in kaart te brengen (National Audit Office, 2007: 19).

HMPS SSC hield in 2007 geen gegevens bij omtrent veranderingen inzake de job van werknemers. Om toch een beter overzicht te verkrijgen van de besparingen gerealiseerd binnen het ssc, gerelateerd aan personeelskosten, vraagt het *Committee of Public Accounts* dat HMPS SSC beter op de hoogte blijft van deze kosten en het aantal jobs dat zal verdwijnen als gevolg van het ssc. Deze informatie moet dan bovendien ook gevalideerd worden door de interne audit (House of Commons Committee of Public Accounts, 2008: 6, 13).

> 2.5.3.2. *Klanttevredenheid*

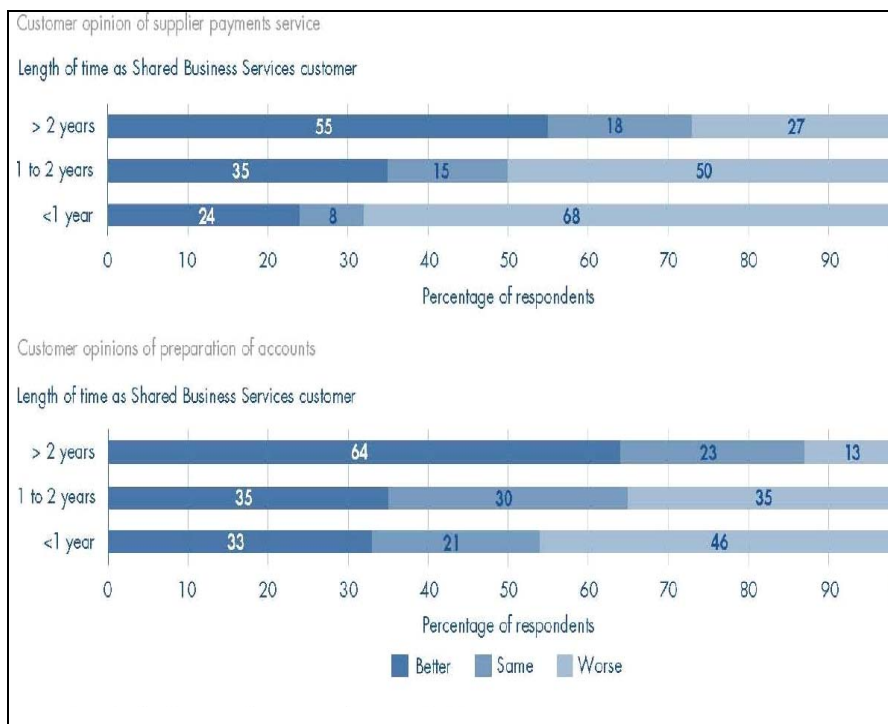
Zowel *Her Majesty Prison Service Shared Service Centre* (HMPS SSC) en het *National Health Service Shared Business Services* (NHS SBS) zijn voorbeelden van ssc's die aanvankelijk geconfronteerd werden met ontevreden klanten. Dit is echter niet geheel ongewoon voor grote transformatieprojecten zoals het opzetten van ssc's.

In het geval van NHS SBS zijn het vooral nieuwe klanten die ontevreden zijn van de aangeboden diensten. Klanten die minder dan een jaar gebruik maken van het NHS SBS zijn de mening toegedaan dat de dienstverlening verslechterd is. Maar eens ze gedurende een langere tijd een beroep doen op NHS SBS stijgt de tevredenheid (National Audit Office, 2007: 20).

Deze tendens wordt weergegeven aan de hand van de volgende figuur (zie figuur 6). Deze figuur toont aan dat het aantal tevreden klanten inderdaad toeneemt naarmate ze langer dan twee jaar gebruik maken van NHS SBS. De figuur heeft betrekking op de financiële diensten aangeboden door NHS SBS.



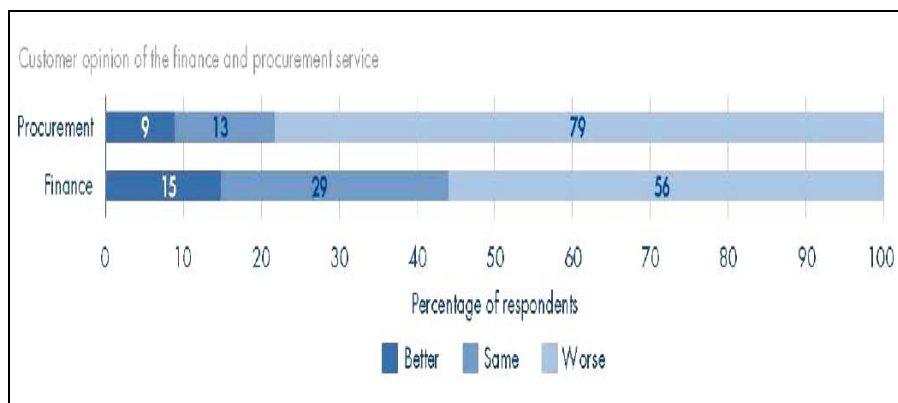
**Figuur 6: NHS SBS Klanttevredenheid**



Bron: (National Audit Office, 2007: 20)

Ook bij HMPS SSC is het zo dat de klanten eerst moeten wennen aan het ssc en de nieuwe manier van werken. Slechts een minderheid van de respondenten is aanvankelijk de mening toegedaan dat het ssc beter werkt dan de 'gewone' ondersteunende diensten. Dit wordt weergegeven aan de hand van de onderstaande figuur (zie figuur 7). Maar ook hier nam de klanttevredenheid doorheen de tijd verder toe.

**Figuur 7: HMPS SSC Klanttevredenheid**

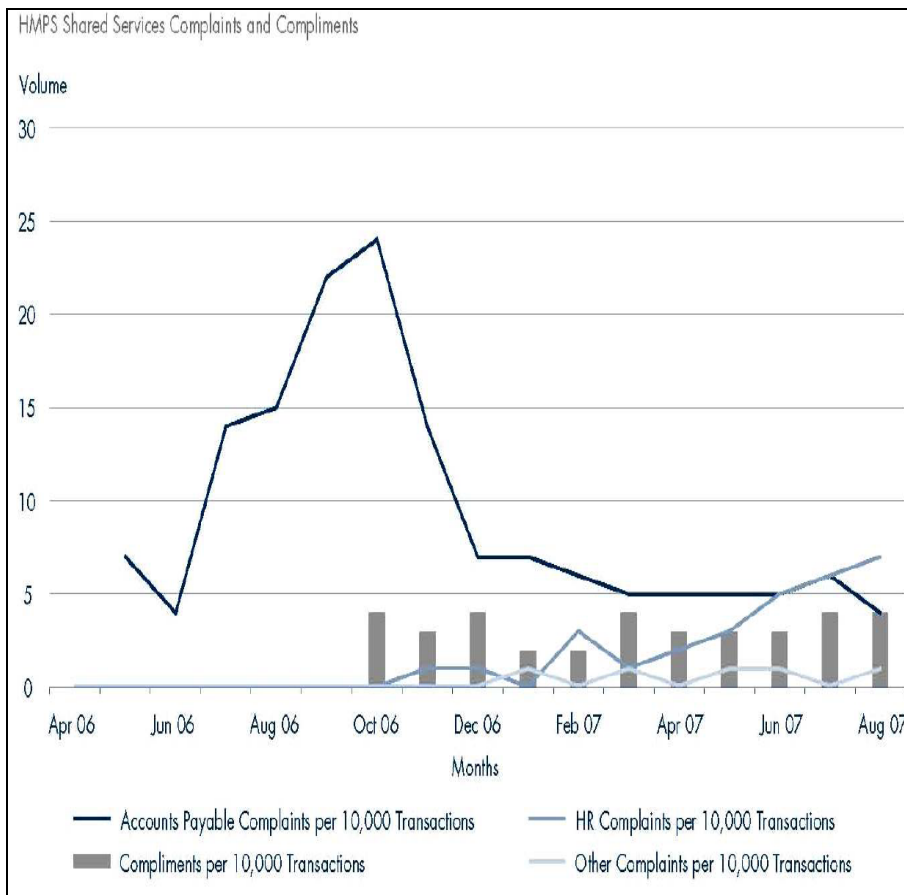


Bron: (National Audit Office, 2007: 21)

In de loop van 2006 krijgt HMPS SSC echter af te rekenen met technische problemen. Het elektronische betalingssysteem liet het afweten waardoor tal van facturen te laat betaald werden. Dit mankement heeft de ontevredenheid bij de klanten gevoed en dit is ook duidelijk waar te nemen op de volgende figuur (zie figuur 8).

Het aantal klachten hieromtrent kent een sterke piekperiode tijdens oktober 2006 om daarna terug af te nemen. Algemeen gezien, blijft het aantal klachten relatief laag en stabiel. Met de uitzondering van een stijging wat betreft de klachten omtrent de nieuwe HRM dienst van HMPS SSC. Maar al bij al hoeft deze stijging niet noodzakelijk als problematisch beschouwd te worden. De reden voor de stijgende lijn die de klachten hieromtrent volgen, kan teruggebracht worden tot het gegeven dat deze dienst nog maar net van start gegaan is. Tijdens deze periode is het aannemelijk dat de dienst, die nog in haar 'kinderschoenen' staat, nog niet optimaal functioneert (National Audit Office, 2007: 20).

**Figuur 8: HMPS SSC klachten en tevredenheid**



Bron: (National Audit Office, 2007: 21)

Ook het ssc van het *Department for Transport* (DfT) heeft tijdens de beginperiode te maken gekregen met technische problemen. Deze problemen hebben er echter wel een impact gehad op de tevredenheid van de klanten. De dienstverlening van het ssc van DfT werd als niet kwaliteitsvol beschouwd. Daarenboven was het ook zo dat verscheidene klanten van het ssc van DfT de mening toegedaan waren dat de vroegere ondersteunende diensten gemakkelijker te gebruiken waren. Naast de technische problemen waarmee dit ssc te kampen had, waren verschillende

klanten misnoegd over de te lange wachttijden aan de helpdesk (National Audit Office, 2008: 19).

#### > 2.5.3.3. *Performance*

Tot slot bespreken we de werking van enkele ssc's. Hiervoor vergelijken we enkele cijfers die beschikbaar zijn voor twee ssc's. Namelijk het *Her Majesty Prison Service Shared Service Centre* (HMPS SSC) en de *National Health Service Shared Business Services* (NHS SBS).

Deze cijfers worden geplaatst tegenover cijfers omtrent performantie binnen de private sector. De gegevens inzake HMPS SSC hebben betrekking op april 2007 en zijn verzameld door HMPS SSC zelf. De cijfers voor NHS SBS zijn gemiddelden die gebaseerd zijn op cijfers van de periode tussen november 2007 en januari 2007. Dit materiaal is verzameld door de *Hackett Group*.

Vermits de cijfers voor beide ssc's op een ietwat andere manier berekend zijn, is het aangeraden om deze cijfers eerder als richtingaangevend op te vatten dan wel als een perfecte vergelijking tussen beiden en de privé-sector gegevens. Deze laatste betreffen een extrapolatie uit 3.500 gegevens van benchmarkstudies binnen de privé-sector. De volgende tabel (zie tabel 2) geeft deze gegevens weer.

Tabel 2: HMPS SSC en NHS SBS SSC performance

Measure	Description	NHS SBS	HMPS SSC	Average Practice	Leading Practice
Accounts payable transactions processed per full-time equivalent per annum	The number of supplier invoices processed each year divided by the number of full-time equivalent members of staff in the accounts payable team - giving the average number of invoices processed by each team member a year.	7.500	15.500	25.008	37.773
Accounts payable direct cost per transaction	The direct costs of the accounts payable function in a given period divided by the number of provider invoices processed in the same period - giving the cost per processed invoice.	£2,25	£2,12	£1,45	£0,68

Days to close general ledger	The number of working days for the organisation to complete its accounts, after which no adjustments will be processed.	7	5	5	5
Cost per payslip	The direct cost of the payroll function in a given period divided by the number of payslips raised in the same period - giving the average cost per payslip	£2,54	n/a	£2,44	£1,14

Bron: (National Audit Office, 2007: 24 - eigen bewerking)

Afgaande op de tabel zijn HMPS SSC en NHS SBS nog niet zo efficiënt als de gemiddelde en leidende praktijk binnen de privé-sector. Hierbij moet toch echter ook in het achterhoofd gehouden worden dat de HMPS SSC en NHS SBS gegevens te veel verschillen van deze uit de privé-sector om 'perfect' met elkaar vergeleken te worden.

Desalniettemin is de tijd die nodig is om rekeningen af te werken hetzelfde voor zowel HMPS SSC en de gemiddelde en leidende praktijk binnen de privé-sector. Beide ssc's zijn in staat om rekeningen binnen de vijf werkdagen af te werken.

En met een gemiddelde kost per loonbrief van £2,54 bij het NHS SBS is het verschil al bij al nog niet zo groot met de gemiddelde praktijk binnen de privé-sector. Daar bedraagt de gemiddelde kost per loonbrief immers £2,44.

Maar hoewel HMPS SSC en NHS SBS nog beter zouden kunnen scoren op een aantal performantie-indicatoren en nog efficiënter zouden kunnen werken, zou het verkeerd zijn te concluderen dat HMPS SSC en NHS SBS niet naar behoren functioneren. Er is echter wat tijd nodig voordat een ssc op volle snelheid kan beginnen werken.

Een gelijkaardige vergelijking kan gemaakt worden tussen de bovenstaande gegevens en het ssc van het *Department for Transport* (DfT). Deze cijfers kunnen teruggevonden worden in de volgende tabel (zie tabel 3). De DfT gegevens zijn representatief voor december 2007. Ook hier is de opmerking van toepassing dat de gegevens niet perfect met elkaar vergeleken kunnen worden omwille van verschillende methodieken die gehanteerd werden om de cijfers samen te stellen alsook het feit dat de informatie verzameld is op een verschillend tijdstip. De gegevens voor DfT zijn negen maanden na de opstart opgemaakt terwijl deze van NHS SBS en HMPS SSC een jaar tot anderhalf jaar na de opstart verzameld zijn (National Audit Office, 2008: 25).

Tabel 3: HMPS SSC, NHS SBS en DfT SSC performance

Measure	Description	DfT SSC	NHS SBS	HMPS SSC	Average Practice
Accounts payable transactions processed per full-time equivalent per annum	The number of supplier invoices processed each year divided by the number of full-time equivalent members of staff in the accounts payable team - giving the average number of invoices processed by each team member a year.	10.734	7.500	15.500	25.008
Accounts payable direct cost per transaction	The direct costs of the accounts payable function in a given period divided by the number of provider invoices processed in the same period - giving the cost per processed invoice.	£9,94	£2,25	£2,12	£1,45



Measure	Description	DfT SSC	NHS SBS	HMPS SSC	Average Practice
Cost per payslip	The direct cost of the payroll function in a given period divided by the number of payslips raised in the same period - giving the average cost per payslip	£5,46	£2,54	n/a	£2,44

Bron: (National Audit Office, 2008: 26 - eigen bewerking)

Wat betreft twee van de drie performantie indicatoren scoort DfT slechter dan NHS SBS en HMPS SSC. De gemiddelde kost per loonbrief binnen DfT is tweemaal zo groot als die van NHS SBS en de gemiddelde prestatie binnen de privé-sector. Met een kost van £9,94 per behandelde factuur scoort DfT hoger dan de £2,25 van NHS SBS en £2,12 van HMPS SSC. Maar hoewel DfT nog niet zo goed scoort op deze performantie-indicatoren, tracht het voortdurend te streven naar een verbetering van haar werking ((National Audit Office, 2008: 25).

### 3. Nederland: De Werkmaatschappij

Na de centrale ondersteuning en de algemene modellen en praktijken van het Verenigd Koninkrijk beschreven te hebben, wordt in de volgende vier hoofdstukken een analyse opgesteld van enkele voorname praktijkvoorbeelden van ssc's binnen de Nederlandse overheid.

De Nederlandse Rijksoverheid, maar ook de lokale overheden van onze Noorderburen, hebben al heel wat ervaring opgedaan met ssc's. De eerste case die we daarbij naar voor schuiven is die van De Werkmaatschappij, die onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties valt.

In een eerste paragraaf zullen we de case situeren. We hebben aandacht voor de onderzoeksmethodologie en belichten kort de organisatie die we verder in het onderzoek meer in detail zullen behandelen.

In een tweede paragraaf leiden we De Werkmaatschappij verder in, door de verschillende actoren te benoemen, door de organisatiestructuur uit te zetten en te schetsen welke dienstverlening aan bod komt.

In een derde paragraaf bespreken we de belangrijke governance-structuur van het ssc De Werkmaatschappij. Welke partijen maken er deel van uit en welke instrumenten zijn voorhanden om de opvolging, sturing en evaluatie in goede banen te leiden.

In een vierde paragraaf wordt het veranderingsmanagement uiteengezet. Hier is vooral aandacht voor de stappen die bij de oprichting werden doorlopen door de betrokken partijen. Ook is er extra aandacht voor de verandering die het personeel van de ondersteunende diensten doormaakte.

In een vijfde paragraaf tot slot trachten we een idee te vormen van de effecten die de oprichting van dit ssc met zich meebracht. We lijsten enerzijds de doelstellingen bij aanvang op en zetten die af tegen de beschikbare informatie op vlak van prestatiemeting.

### > 3.1. Algemene inleiding

Nog meer dan de andere in dit rapport besproken cases, belicht de case van De Werkmaatschap goed het algemeen beleid dat de Rijksdienst voor haar bedrijfsvoering voor ogen heeft en in welke richting die in de toekomst zal evolueren. De Werkmaatschappij valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna Ministerie BZK), dat de rijksbrede samenwerking organiseert op het gebied van de bedrijfsvoering van het Rijk.

De Werkmaatschappij (hierna DWM) belichaamt de doelstelling van het Programma Vernieuwing Rijksdienst om de Rijksoverheid doelmatiger te doen werken door middel van een interdepartementale samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering. Concreet overkoepelt De Werkmaatschappij 18 zogenaamde bedrijfseenheden, die op zich kleine ssc's zijn met een specifiek dienstverleningsaanbod op de domeinen inzake facilitair management, innovatie en HRM.

DWM kan best gezien worden als een doorgangsstation of bedrijfsverzamelgebouw waarin bestaande bedrijfseenheden en interdepartementale samenwerkingsverbanden de tijd krijgen om te volgroeien, ondernemerschap binnen te brengen en de dienstverlening en de interne processen te standaardiseren.

De samenwerkingsverbanden waarvan sprake, kunnen bij DWM terecht voor de nodige ondersteuning, maar maken er geen onderdeel van uit. Sommige hiervan zijn onderweg naar aansluiting bij DWM, andere samenwerkingsverbanden zijn dan weer van tijdelijke aard.

Bedrijfseenheden zijn dan weer samenwerkingsverbanden die tot volle wasdom zijn gekomen en aldus in staat zijn om concrete producten en diensten te leveren en de daarmee samenhangende kosten in rekening te brengen bij de opdrachtgevers. Het tarief komt daarbij overeen met de integrale kostprijs van het product (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

Enerzijds biedt DWM de noodzakelijke ondersteuning op PIOFACH-gebied aan de bedrijfseenheden onder zich. Anderzijds probeert ze zo veel

mogelijk rijksbrede samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering te stimuleren.

De beschrijving van de case stoelt op interviews bij zowel een vertegenwoordiger van DWM zelf, als bij de leidend ambtenaar van één van de voornamelijkseenheden die onder DWM vallen, het Expertisecentrum Arbeidsjuridisch (ECaj). Aangezien DWM kan gezien worden als een ssc voor verschillende kleinere ssc's, zal in deze rapportage het verhaal van de opbouw en werking van DWM gecombineerd worden met dat van de opbouw en werking van het ECaj. Voorts berust de beschrijving op jaarverslagen, governance-documenten en secundaire bronnen betreffende DWM.

### > 3.2. Inleiding

Op initiatief van enkele leden van het beraad van plaatsvervangende secretarissen-generaal werd in 2005 overgegaan tot het bundelen van interdepartementale directies binnen de Rijksoverheid op het gebied van de bedrijfsvoering. Het idee erachter was dat door middel van het stimuleren van rijksbrede samenwerking op gebied van bedrijfsvoering de kwaliteit van de bedrijfsvoering verhoogd kon worden en daardoor de Rijksoverheid ook beter, goedkoper en slagvaardiger zou kunnen werken (interview Warffemius).

Hieruit ontstond het concept van 'werkmaatschappij' waar bedrijfseenheden van het Rijk met taken op het gebied van personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting (de zogenaamde PIOFACH-taken) onderdak zouden kunnen krijgen.

In 2006 werd begonnen met de bouw van deze werkmaatschappij om in 2007 dan ook officieel van start te gaan. 1 januari 2007 ontstond De Werkmaatschappij met de toetreding van zes bedrijfseenheden. Daarnaast verleende DWM haar diensten ook aan drie interdepartementale samenwerkingsprojecten. Op 1 januari 2008 kwamen er nog eens zes bedrijfseenheden bij en nam DWM het statuut van baten-lasten dienst aan (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008). De statuten van de baten-lasten dienst is een gebruikelijke vorm van interne verzelfstandiging. Hiertoe moest voldaan worden aan de voorwaarden tot baten-lasten dienst, waaronder het gebruik van een resultaatgericht besturingsmodel (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

Op 1 januari 2009 vervoegden nogmaals zes bedrijfseenheden DWM. Dit maakt DWM momenteel tot een organisatie van 18 bedrijfseenheden en twee samenwerkingsprojecten (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008). DWM moet gezien worden als een concernbreed platform en thuisbasis voor interdepartementale samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering in brede zin, binnen de gehele Rijksoverheid.

In totaal werken er ongeveer 550 personen voor DWM, verdeeld onder de aangesloten bedrijfjes (zie tabel 4) (interview Warffemius).

**Tabel 4: Onderdelen van De Werkmaatschappij**

**Organisaties aangesloten bij DWM op 01/01/2009:**

- Expertisecentrum Arbeidsjuridisch (sinds 2007)
- Expertisecentrum Formatie advies (sinds 2007)
- Expertisecentrum Rijksadvies (sinds 2007)
- Flexchange (sinds 2007)
- InterCoach (sinds 2007)
- We Print Together (sinds 2007)
- Bhuro (sinds 2008)
- Expertisecentrum Arbeid en Gezondheid (sinds 2008)
- Expertisecentrum Bedrijfsmaatschappelijk Werk (sinds 2008)
- Expertisecentrum Arbeidsmarktcommunicatie Rijk (sinds 2008)
- Het Buitenhuis (sinds 2008)
- Interdepartementale Post- en Koerierdienst (sinds 2008)
- Expertisecentrum MobiliteitsOrganisatie (sinds 2009)
- Benchmark Benchlearning Rijk (sinds 2009)
- Digitale Werkomgeving Rijksdienst (sinds 2009)
- Fasam (sinds 2009)
- Rijksbeveiligingsorganisatie (sinds 2009)
- Strategische Beheerorganisatie - Interdepartementaal Contractmanagement (sinds 2009)

Samenwerkingsprojecten:

- Interimorganisatie Rijksarchieven
- Bureau Inspectieraad

Bron: (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008)

DWM biedt onder andere producten en diensten aan op het vlak van arbeidsmarktcommunicatie, bedrijfsmaatschappelijk werk, grafische dienstverlening, coaching, arbeidsjuridische ondersteuning, post- en koeriersdiensten en organisatie advies. Concreet worden ze intern ingedeeld in drie pijlers; innovatie, HRM en facilitair management. Doordat deze dienstverlening op concernniveau wordt aangeboden, kunnen er aanzienlijke schaalvoordelen en concrete besparingen worden bereikt, het uiteindelijke doel van DWM. De gehele Rijksoverheid kan genieten van de dienstverlening van DWM.

De kosten-baten status van de bedrijfseenheden bij DWM vormt bovendien een bijkomend incentief om efficiënt te werken. Er wordt zogenaamd ondernemerschap gepredikt. De bedrijfseenheden moeten in de zwarte cijfers zien te komen, anders is hun voortbestaan bedreigd. De functionele toegevoegde waarde van het statuut van kosten-baten dienst uit zich onder meer in transparantie van kosten en baten (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

Voor 2010 houdt de directeur van DWM, Ab Warffemius, zich voor geen nieuwe organisaties binnen te halen (interview Warffemius). De *span of control* moet in het oog gehouden worden en bovendien is het moment aangebroken om werk te maken van het uniformiseren van de interne processen, van het op punt stellen van het opdrachtgeverschap en van het verder uitwerken van meetsystemen die de dienstverlening in beeld brengen.

DWM hoeft overigens geen permanente verblijfplaats te zijn voor de bedrijfseenheden die er nu onder vallen. Een aantal initiatieven zullen er blijvend baat bij hebben om ondersteund te worden. De eenheden die rond

innovatie werken, zijn vaak te klein om op zich te staan, en zullen mogelijks permanent bij DWM blijven.

Andere bedrijfseenheden, zoals de expertisecentra die onderdeel uitmaken van de HRM-pijler, zullen echter snel onder de koepel van DWM uitgroeien en (meer) autonoom gaan werken. Momenteel is er overigens al een beweging merkbaar richting meer zelfstandigheid. Een optie daarbij is een pijler te vormen rechtstreeks onder het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR). Samen met P-Direkt kan ze dan de personeelsdimensie binnen de rijksbrede bedrijfsvoering uitmaken (interview van den Assem). Er is dus sprake van instroom en uitstroom bij DWM.

De missie van DWM luidt als volgt: “De Werkmaatschappij faciliteert interdepartementale samenwerkingsverbanden binnen de Rijksoverheid op het terrein van hun bedrijfsvoering en begeleidt deze naar een optimale dienstverlening en een zo groot mogelijke zelfstandigheid. Inzet, inzichten en ondervinding vormen daarbij de belangrijkste toegevoegde waarde. De mensen van De Werkmaatschappij hebben de meest voorkomende systemen, structuren en processen geëvalueerd en weten de best toepasbare daarvan in te zetten. Ze kennen de haken, de ogen en valkuilen op weg naar zelfstandigheid, hoe daarop te reageren en wie of wat daarbij kan helpen. De Werkmaatschappij stimuleert ondernemerschap en creëert een omgeving waarbinnen kansrijke initiatieven tot wasdom kunnen komen. De Werkmaatschappij biedt focus, schaalgrootte en gebundelde inkoopkracht en opereert daarmee sneller, goedkoper en efficiënter dan de organisaties waaruit de aangesloten bedrijfseenheden afkomstig zijn dat kunnen. Dankzij de ondersteuning van De Werkmaatschappij kunnen zij een hogere kwaliteit van producten en diensten realiseren tegen een vergelijkbare of lagere prijs” (De Werkmaatschappij, 2009).

DWM is als uitvoerende organisatie één van de agentschappen onder het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR), één van de Directoraten-Generaal van het Ministerie BZK. Aan het hoofd van dit DGOBR staat directeur-generaal Jaap Uijlenbroek. Dit organisatie-onderdeel bij het Ministerie BZK werkt onder een Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR), die de hoogste ambtenaren van de verschillende departementen uit het Rijk op het gebied van de bedrijfsvoering samenbrengt en inspraak geeft.



Op die manier wordt een interdepartementale samenwerking gestimuleerd en worden de doelstellingen van het Programma Vernieuwing Rijksdienst nagestreefd. Door middel van bundeling van bedrijfsvoeringsactiviteiten, het gebruik van ssc's en interdepartementale samenwerking wordt efficiëntieverhoging beoogd en besparing in het vooruitzicht gesteld.

DWM ondersteunt de bedrijfseenheden die op interdepartementale schaal dienstverlening aanbieden concreet op drie manieren. Ten eerste biedt DWM bedrijfseenheden de ondersteuning die ze nodig hebben om zich ten volle op hun kerntaken toe te leggen. Ten tweede begeleidt DWM interdepartementale eenheden die bedrijfseenheid binnen DWM willen worden. Ten derde organiseert en stimuleert DWM ook kennisuitwisseling, zowel op vlak van PIOFACH-dienstverlening als op de domeinen van innovatie en procesaanpak (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

Ten eerste biedt DWM aangesloten organisaties dus een omgeving waarin ze zich kunnen concentreren op hun kerntaken zodat ze een hogere kwaliteit van producten en diensten kunnen realiseren tegen een gunstige prijs. Door de bedrijfseenheden de benodigde PIOFACH-ondersteuning te bieden vanuit het Ministerie BZK, laat DWM de interdepartementale samenwerkingsverbanden toe zich op hun kerntaken te concentreren en zo meer omzet te draaien, op een efficiëntere manier te opereren en uiteindelijk ook een goedkopere dienstverlening te kunnen aanbieden.

DWM biedt als ssc een pakket van PIOFACH-ondersteuning aan aan de bedrijfseenheden die zich bij haar aansluiten. Het gaat hier om het realiseren van huisvesting, aanbieden van HRM dienstverlening, voeren van de financiële administratie, het creëren van ICT voorzieningen en facilitaire dienstverlening (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008). Daarnaast begeleidt DWM ook de eenheden op hun pad om een bedrijfseenheid te worden.

Zelf koopt DWM deze ondersteuning in bij de Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering (DCM) van het Ministerie BZK. Doordat een gezamenlijke inkoop kan gerealiseerd worden, is het mogelijk dit tegen een goedkopere prijs te doen. De tarieven daartoe worden vastgelegd in jaarlijkse Dienstverleningsovereenkomsten (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008). De bedrijfseenheden en samenwerkingsverbanden betalen hiervoor dan ook een jaarlijks vast te

stellen prijs (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008). Bepalende factoren daarbij zijn onder andere het volume, de breedte van het pakket en de mate waarin kan worden volstaan met standaarden.

Vervolgens begeleidt DWM ook initiatieven van bestaande of nieuwe organisaties die op rijksbrede schaal diensten op vlak van bedrijfsvoering wensen aan te bieden en aansluiting zoeken bij DWM. Het samenbrengen van generieke functies levert immers schaalvoordelen op (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). Indien deze initiatieven aan de voorwaarden tot intrede bij DWM voldoen en als het ware geen beter onderkomen hebben dan zich bij DWM te huisvesten, loodst DWM deze interdepartementale eenheden 'naar de haven', naar DWM.

Ze stelt zich niet in een concurrentiepositie op ten opzichte van andere rijksorganisaties. Indien een interdepartementaal samenwerkingsverband beter ergens anders gealloceerd wordt, zal DWM hier even goed achter staan. Op die manier wordt DWM ook als niet-bedreigend aanzien, wat samenwerking met geïnteresseerde partijen vergemakkelijkt (Interview Warffemius).

Er wordt dus geen dwang opgelegd ten aanzien van de organisaties om zich bij DWM aan te sluiten. Ze richt zich voornamelijk tot de eenheden die *an sich* te klein zijn om in hun eigen ondersteuning te voorzien en beter kunnen aarden in een professionele omgeving als DWM.

Er wordt een ruime mate aan autonomie geboden aan de bedrijfseenheden bij DWM. In een eerste fase kunnen ze hun dienstverleningsaanbod bestendigen, in de nabije toekomst zal er meer en meer gestreefd worden naar een stroomlijning van het bestuur, de processen en de rapportage van deze bedrijfseenheden. Dit zorgt ervoor dat er grote verschillen in dienstverlening, in *scope*, in verzorgingsgebied, in omvang en in ontwikkeling (fase in ondernemerschap) zijn tussen de verschillende bedrijfseenheden (interview Warffemius).

Tot slot biedt DWM ook een platform voor de uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van zowel PIOFACH-dienstverlening als innovatie en procesaanpak. DWM stimuleert op dit domein de bedrijfseenheden om hun kennis, ervaring en netwerken met elkaar te delen, om zoveel mogelijk synergievoordelen te behalen.

Het uiteindelijke doel is publiek ondernemerschap stimuleren, in eerste instantie binnen DWM, in tweede instantie binnen het Rijk als geheel. Door middel van samenwerking in de bedrijfsvoering, moet de omzet kunnen stijgen, de kosten en de overhead dalen (door schaalvoordelen), waardoor diensten goedkoper kunnen aangeboden worden. Daarnaast streeft ze ook naar verregaande standaardisatie binnen de Rijksoverheid, als doel en als stimulerende factor in een ontkokerde, flexibele en dynamische Rijksoverheid van de toekomst. Naast een efficiëntere en goedkopere dienstverlening door middel van samenwerking en bundeling, wordt er ook sterk ingezet op innovatie (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008).

### > 3.3. Aanleiding

In 2005 staken enkele plaatsvervangende secretarissen-generaal de hoofden bijeen om tot interdepartementale samenwerking te komen op het gebied van de bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering zit in de portefeuille van de plaatsvervangende secretarissen-generaal, waardoor het evident was dat zij hier het initiatief toe namen. Het beraad van de plaatsvervangende secretarissen-generaal is momenteel vervangen door het reeds eerder aangehaalde ICBR, dat op een meer duurzame wijze de rijksbrede bedrijfsvoering moet initiëren.

Binnen enkele departementen maakte immers de gedachte opgang dat er grote efficiëntiewinsten geboekt konden worden indien de ondersteunende activiteiten waar mogelijk gebundeld zouden worden. Om deze samenwerkingsverbanden te verduurzamen werd DWM opgericht, een bedrijfsverzamelgebouw waar interdepartementale directies kunnen ondergebracht worden en alle ondersteuning krijgen (op PIOFACH-gebied) om zich te ontwikkelen als ssc, zich ondernemerschap eigen te maken en een duurzaam bestaan te verzekeren als aanbieder van producten en diensten op het specifieke bedrijfsvoeringsdomein waarin ze actief zijn.

Dit alles gebeurde tegen de achtergrond van de efficiëntieprogramma's binnen de Nederlandse Rijksoverheid van het laatste decennium. Het Programma Andere Overheid en het Programma Vernieuwing Rijksdienst hadden beide gelijkaardige betrachtingen, die gingen van ontkokering tot interdepartementale samenwerking als middel voor een efficiëntere, een kwalitatief meer hoogstaande en goedkopere werking van de Rijksdienst.

“Het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering heeft hoge prioriteit bij de ministeries. Bij het realiseren hiervan werken de rijksonderdelen nauw met elkaar samen”, luidt het in het Jaarverslag Rijk 2008 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009b). Het Programma Vernieuwing Rijksdienst specificeerde dit nog verder door onder andere ssc's op vlak van bedrijfsvoering te stimuleren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007).

De taakstelling die programma secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst, Roel Bekker, oplegde is geen onbelangrijk factor in het ontstaan en doorgroeien van deze samenwerkingsinitiatieven geweest. “Het water moet

soms boven de lippen staan om tot dergelijke duurzame samenwerkingsverbanden over te gaan”, zoals het klonk bij één van de geïnterviewden (interview Warffemius). Al mag hierbij niet voorbijgegaan worden aan de samenwerkingsverbanden en ssc’s die reeds voor het Programma Vernieuwing Rijksdienst waren ontstaan, allemaal in de veranderende omgeving waarin de Rijksdienst zich bevindt.

Voor de bedrijfseenheden, die ontstonden uit interdepartementale samenwerkingsinitiatieven op vlak van bedrijfsvoering, geldt veelal een gelijkaardig verhaal. Zo getuigt ook een gesprekspartner bij één van de grootste bedrijfseenheden en tevens één van de belangrijkste afnemers van ondersteuning bij DWM, het ECaj (interview van den Assem).

Het verhaal van de totstandkoming van het ECaj gaat terug tot 2002/2003, tot een kabinetsbesluit waarin de intentie werd gesteld tot het *sharen* van een aantal HRM-activiteiten op niveau van het Rijk. Dit gebeurde tegen een achtergrond van het Rijk meer als concern te zien, waarbij tot flexibiliteit en mobiliteit van de rijksambtenaar werd opgeroepen, waarbij de afbouw van de verkokering voorop werd geplaatst en waarbij er reeds sprake was van samenhuizing van verschillende departementen. Dit zijn overigens aandachtspunten die sindsdien niet van de politieke en ambtelijke agenda zijn verdwenen.

Het idee groeide daarbij ook om een onderscheid te maken tussen het primaire proces van de verschillende departementen, dat de *core business* moet uitmaken, en de ondersteunende activiteiten. Die laatste, zo was de opkomende gedachte, zouden best kunnen gebundeld worden. Hierbij moest dan ingezet worden op uniformisering van processen, dienstverlening en structuren.

Vanuit het kabinet werd dit idee getransfereerd naar het beraad van plaatsvervangende secretarissen-generaal, dat de bevoegdheid had om aangelegenheden inzake de bedrijfsvoering te bespreken op interdepartementale schaal. Op het domein van personeel en organisatie ontsproot eind 2003 de “Vernieuwing HRM sector Rijk” (Directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003), een hervormingsprogramma waarin gepleit werd voor de oprichting van een HRM-Ontwikkeling- en een HRM-Expertisecentrum (OC-EC). Daarmee werd op een aantal HRM-terreinen de

kennis en dienstverlening vanuit de departementen gebundeld in één interdepartementale organisatie. Eén van die HRM-terreinen is deze inzake arbeidsjuridische kennis en dienstverlening.

In januari 2005 gaf dit aanleiding tot een intentieverklaring binnen het beraad van de plaatsvervangende secretarissen-generaal waarin overeengekomen werd toe te werken naar een ssc op het gebied van arbeidsjuridische zaken. De opdracht van het EC arbeidsjuridisch (ECaj) was het leveren van goede en op maat van de klant afgestemde tweedelijns arbeidsjuridische ondersteuning aan departementen en andere onderdelen van de Rijksdienst; een organisatie waar managers en eerstelijns ondersteuners op P&O-gebied terecht kunnen voor arbeidsjuridische vragen en voor advies en ondersteuning bij conflicten op arbeidsjuridisch terrein (Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2007).

Het ging hierbij dus duidelijk om een centraal ingesteld initiatief waarbij een zekere vorm van dwang op de verschillende rijkspartijen zou uitgeoefend worden. Deze gedwongen houding zou dan ook verzet opwekken. Dit proces werd overigens verder bemoeilijkt door het gebrek aan ervaring dat heerste in het opzetten van ssc's binnen de overheid. Bovendien was initieel enkel het topmanagement, met name de plaatsvervangende secretarissen-generaal op de hoogte van het initiatief.

Dit bleek dan ook één van de zwaktes te zijn. Binnen het beraad van plaatsvervangende secretarissen-generaal werd de idee om naar een ssc rond arbeidsjuridische adviesverlening toe te werken weliswaar quasi unaniem onderschreven, maar buiten de muren van het beraad lag dit voor veel departementen moeilijker. Of het werd binnen het departement slecht of te weinig doorgecommuniceerd, of er was geen mandaat bij de plaatsvervangende secretarissen-generaal of het ontbrak aan voldoende grip van het topmanagement binnen het departement op de andere onderdelen, om de daad bij het woord te vatten. Bovendien ontbrak het het beraad ook aan doorzettingsmacht, wat de afgesloten intentieverklaring moeilijk afdwingbaar maakte.

De centraal aangestuurde plannen lokten dan ook veel verzet uit. Zo was er onder andere vanuit de ICT-diensten veel bezwaar tegen deze interdepartementale initiatieven. De *firewalls* die zich tussen de departementen bevinden, vormen tot de dag van vandaag nog belangrijke

technische obstakels voor interdepartementale samenwerking, op welk deeldomein dan ook.

Ook bij het management van de betrokken partijen brachten de plannen het nodige verzet op gang. Er zou immers vanuit een geheel nieuwe invalshoek aan dienstverleningsaanvraag moeten gedaan worden. De HRM-adviseur, bijvoorbeeld op vlak van personeel en organisatie, die voorheen een speler was binnen een departement, zag zijn functie nu evolueren in de richting van een soort makelaar die de objectieve noden binnen de organisatie moest zien te inventariseren en op basis van de voorziene middelen diende uit te maken wat er voor ingekocht kan worden. Op die manier verwordt het tot een functie waarin twee rollen dienen gecombineerd te worden.

In 2005 werd dan toch gestart met de bouw van een ssc op vlak van arbeidsjuridische aangelegenheden. Betrokkenen geven aan dat dit bij aanvang zonder veel gedetailleerde planning of theoretische onderbouw gebeurde, wat overigens doorgaans niet als een groot gebrek werd aanzien. Er werd ons meermaals gewezen op het feit dat een te theoretische aanpak moeilijk werkbaar is op het gebied van ssc-vorming. Een soort van organisch proces met duidelijke afspraken kan reeds een eind op gang helpen.

Er wachtte de projectleiders, aangeduid om het ssc rond arbeidsjuridische zaken vorm te geven, een lange weg waarin voornamelijk ingezet werd op informering, overtuiging en communicatie. Bij elk van de departementen werd een impactanalyse (zie tabel 5) opgesteld met kortweg drie onderdelen: Eén, een beschrijving van de *as is* situatie, twee, een beschrijving van het toekomstscenario met een ssc en drie, een overzicht van de zaken die voor het departement zouden veranderen indien meegestapt zou worden in het ssc-verhaal (Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2007). In deze impact-analyse werd verder opgenomen welke wensen de deelnemers hadden bij overname van de dienstverlening door ECaj. Verder werd erin ook de gewenste afname aan producten en levering van VTE's ten behoeve van de dienstverlening bepaald.

Dit was een werk van lange adem, langs een parcours bezaaid met twijfel, veel vragen en diverse hindernissen. Arbeidsjuridische aangelegenheden raken bovendien een gevoelige materie bij organisaties, hetgeen de situatie niet vergemakkelijkte.

Tabel 5: Impact-analyse ECaj

Onderdelen van impact-analyse bij de departementen:

- wat is de huidige werkwijze bij departement x
- wat zijn de voor- en nadelen, mogelijke risico's en consequenties als het product niet meer door het departement x zelf, maar door ECaj zou worden geleverd;
- wat zijn mogelijke beheersmaatregelen;
- hoe zou de dienstverlening er uit zien als ECaj de dienst levert volgens de wensen van departement x;
- conclusies.

Bron: (Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2007)

Aangezien de intentieverklaring niet bindend was en er toch enkele afhakende partijen opdoken, werd van de volledige dwang afgestapt en overgegaan op het principe '*comply or explain*'. Er moesten met andere woorden zwaarwichtige redenen aangebracht worden indien men besloot niet mee te stappen in het ECaj. Met het denkbare gevolg dat enkele departementen veel tijd en energie gingen steken in het zoeken naar zwaarwichtige redenen om niet mee te moeten instappen in het voorgestelde ssc-plan (interviews Warffemius & van den Assem).

De trekkers van dit initiatief stellen overigens dat de beste manier om interdepartementale samenwerking op te bouwen er één is van vrijwilligheid eerder dan van dwang. De grootste kracht gaat uit van het vertrouwen en de overtuiging die groeit bij externe partijen bij het zien van een goed draaiend ssc, waar kwaliteit wordt geleverd aan een goede prijs.

De kwestie die hier echter speelt, is dat de kwaliteit pas echt verhoogd kan worden en de prijs pas echt laag kan gehouden worden indien er voldoende schaalvoordelen worden gerealiseerd, en daarvoor heb je dan weer voldoende partners nodig.



De dag van vandaag zijn de meeste departementen in het ssc ECaj ingestapt. Enkel het Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Ministerie OCW), het Ministerie Buitenlandse Zaken (Ministerie BuZA), de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën en het Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (Ministerie LNV) ontbreken nog. Deze spelers hebben elk hun redenen om de dienstverlening op vlak van arbeidsjuridische adviesverlening zelf te blijven doen (interview van den Assem).

Nadat er overgegaan was tot de besluitvorming rond een ssc op vlak van arbeidsjuridische zaken begin 2005, moest vervolgens de vraag beantwoord worden waar de nieuwe organisatie zich zou gaan ophouden. In het departementale systeem moet er immers ministeriële verantwoordelijkheid gecreëerd worden en moet het ssc bij een ministerie ondergebracht worden.

Bij het Ministerie Algemene Zaken (Ministerie AZ), het ministerie achter de minister-president, zou theoretisch een optie zijn, maar het Ministerie AZ is een eerder klein ministerie en is dan ook niet voldoende uitgerust hiervoor.

Het Ministerie van Financiën (Ministerie Fin) zou ook een potentiële eigenaar kunnen zijn. Het Ministerie Fin is echter reeds een machtig ministerie binnen de Nederlandse Rijksoverheid en de evenwichten zouden zoek geraken volgens diverse betrokkenen (interview Warffemius & van den Assem), mocht Financiën ook de (bedrijfsvoerings-)ssc's in haar portefeuille krijgen.

Er werd dan ook geopteerd voor een onderbrenging bij het Ministerie BZK, dat de bevoegdheid over de rijksbrede bedrijfsvoering kende. Een keuze die, zo blijkt uit talrijke interviews, niet zo evident is als ze klinkt. Het Ministerie BZK heeft binnen de Rijksdienst immers een imago van te theoretisch te zijn (interviews Warffemius, van den Assem & Kools). Andere departementen kijken soms met argusogen naar de structuuroplossingen en bureaucratische maatregelen die vanuit het Ministerie BZK worden uitgestuurd.

Op 1 juli 2006 is DWM dan ook feitelijk van start gegaan. De Ministeries AZ, BZK, EZ, Justitie, V&W en de Raad van State hebben als voorlopers deelgenomen aan de opbouw van ECaj. Sinds 1 april 2007 maakt ECaj ook

werkelijk deel uit van DWM. DWM valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK en BZK heeft daarmee de rol van eigenaar. Anno 2009 draait het ECaj een omzet van ongeveer 7 miljoen euro op jaarbasis (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008).

Naast deze bedrijfseenheden waarvan de dienstverlening eerder centraal opgelegd is, zijn er ook verscheidene *bottom-up* initiatieven binnen DWM. Zo is er bijvoorbeeld '*We Print Together*', dat oorspronkelijk ontstond uit het samengaan van de print- en reprotaken van drie ministeries (VROM, VWS en SZW) eind 2002. Het gaat om een spontaan gegroeid samenwerkingsverband met het oog op efficiëntie- en kwaliteitsverhoging, dat in 2007 bij DWM is ondergebracht en wegens haar succesverhaal ondertussen reeds 10 deelnemende departementen telt. Doordat deze organisatie spontaan is opgekomen en op eenzelfde manier verder is uitgegroeid, heeft deze bedrijfseenheid minder met negatieve energie en hindernissen te maken gehad (interview van den Assem).

### > 3.4. Governance-structuur

De governance-structuur die bij DWM van toepassing is, is nog in volle ontwikkeling. Deze ssc is nog maar goed 2,5 jaar actief en bevindt zich te midden een steeds veranderende context. Omdat het om een verzamelorganisatie gaat die een hele reeks bedrijfseenheden onder zich heeft, bovendien nog eens actief is op diverse PIOFACH-terreinen, is een gebalanceerde governance-structuur hierbij geen sinecure. De praktijk wijst dan ook uit dat deze structuur de laatste jaren diverse wijzigingen heeft gekend en op verschillende domeinen nog volgroeiing nodig heeft.

In deze paragraaf zullen we twee invalshoeken inzake het governance-model belichten. Enerzijds proberen we een blik te werpen op de governance-structuur van DWM, die niet los kan gezien worden van het DGOBR, het Directoraat-Generaal bij het Ministerie BZK, dat instaat voor de rijksbrede samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering. Anderzijds belichten we ook de governance-structuur van een van de grootste bedrijfseenheden; het ECaj, dat op zich ook een ssc vormt.

Wat betreft DWM is er een resem betrokken partijen te duiden. DWM is immers een bedrijfsverzamelgebouw waar organisaties onderdak kunnen vinden die dienstverlening aanbieden op het gebied van één van de PIOFACH-taken en bovendien betrokkenheid kennen van meer dan één departement.

De voorwaarden voor toetreding (zie ook tabel 6) zijn; dat er sprake moet zijn van interdepartementale samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering; dat er een verzoek tot toetreding (in een intentieverklaring) moet zijn vanuit het Opdrachtgevend Bestuur van de bedrijfseenheid aan het Ministerie BZK, inclusief garantstelling voor eventuele tekorten en een verantwoording van de overgedragen VTE's; dat er een getekende meerjarige overeenkomst is afgesloten tussen eigenaar en bedrijfseenheid, en tussen de bedrijfseenheid en klanten; dat er een goedgekeurd organisatie & formatie-rapport kan voorgelegd worden; dat er een goedgekeurd jaarplan (inclusief meerjarenbegroting) is met daarin strategische doelstellingen binnen de missie/visie van DWM, doelmatigheidsindicatoren, een risicomanagement-paragraaf, een resultatenrekening, een tariefvoorstel op basis van kostprijsmodel, een producten en diensten catalogus en kostprijsmodel; dat er een

openingsbalans en overdrachtafwikkeling werd opgesteld en tot slot dat de bedrijfseenheid voldoet aan de instellingsvoorwaarde voor baten-lasten dienst (cfr. hoger).

Het moge duidelijk zijn dat het hier om een omvangrijke lijst gaat van niet onbelangrijke voorwaarden, waaraan geïnteresseerde instappers moeten voldoen. Op die manier bouwt het Ministerie BZK een bijkomende garantie in om geen structureel verlieslatende initiatieven binnen te halen en zich daarbij de broek te scheuren. Het is uiteindelijk de eigenaar van DWM, de DGOBR, die beslist of de bedrijfseenheid wordt toegelaten op basis van alle toetredingseisen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

**Tabel 6: Voorwaarden voor toetreding DWM**

Toetredingsvoorwaarden Bedrijfseenheid bij DWM:	
Er moet sprake zijn van:	
-	interdepartementale samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering,
-	een verzoek tot toetreding (in een intentieverklaring) vanuit het Opdrachtgevend Bestuur van de bedrijfseenheid aan het Ministerie BZK, inclusief garantstelling voor eventuele tekorten en een verantwoording van de overgedragen VTE's,
-	een getekende meerjarige overeenkomst tussen eigenaar en bedrijfseenheid, en tussen de bedrijfseenheid en klanten,
-	een goedgekeurd organisatie & formatie-rapport,
-	een goedgekeurd jaarplan (inclusief meerjarenbegroting) met daarin;
-	strategische doelstellingen binnen missie/visie DWM,
-	doelmatigheidsindicatoren,

- risicomanagement-paragraaf,
- resultatenrekening,
- tariefvoorstel op basis van kostprijsmodel,
- producten en diensten catalogus,
- kostprijsmodel,
- een openingsbalans en overdrachtafwikkeling,
- voldane instellingsvoorwaarden van de bedrijfseenheid voor baten-lastendienst

Bron: (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008)

Momenteel zijn er 18 bedrijfseenheden tot de koepel van DWM toegetreden. Daarnaast genieten ook drie samenwerkingsverbanden van de ondersteuning van DWM. De 18 bedrijfseenheden zijn zowel afnemer als aanbieder van dienstverlening. Ze worden door DWM geserviced om zich volledig te kunnen concentreren op hun kerntaken; dienstverlening op het gebied van HRM, facilitair management of innovatie. Ze zijn daarnaast vooral ook aanbieder van diensten. Ze leveren producten en diensten aan rijksonderdelen; met name potentieel alle departementen (behalve Defensie), uitvoeringsorganisaties, agentschappen en ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid binnen het Rijk.

ZBO's met rechtspersoonlijkheid vallen buiten het verzorgingsgebied omwille van hun specifiek juridisch statuut. Momenteel komt er in Nederland echter wel een debat op gang om de specificiteit van dit laatste organisatiestatuuut te herbekijken. In het licht van de rijksbrede samenwerking op vlak van bedrijfsvoering, zien verschillende geïnterviewden grote kansen in het betrekken van deze overheidsorganisaties bij de ssc-initiatieven. DWM schaart zich ook achter deze overtuiging en zoekt zelfs soms de grenzen van het toelaatbare op om openingen te creëren in het streven naar een efficiënte organisatie en aanbod van de bedrijfsvoering (interview Warffemius).

Zo doet één van de bedrijfseenheden momenteel zelfs zaken met enkele partijen op lokaal niveau. Strikt genomen vallen deze partijen buiten het verzorgingsgebied, maar DWM tracht pro-actief mee te werken aan het uitdenken en vormgeven van efficiënte samenwerkingsvormen op gebied van bedrijfsvoering, 'zelfs al moet er daarvoor soms net buiten de lijntjes gekleurd worden' (interview Warffemius).

Aangezien de bedrijfseenheden en samenwerkingsverbanden onder DWM elk hun eigen verhaal kennen, is er niet één lijn te trekken in de klanten en opdrachtgevers van DWM. Om toch een beeld te krijgen van de afnemerszijde heeft DWM onlangs een analyse gemaakt, waarbij -tot op DG-niveau- werd nagegaan waar de afnemers zich voornamelijk situeren (interview Warffemius). In algemene termen kan gesteld worden dat de klanten/opdrachtgevers zich voornamelijk in de beleidskern (in Den Haag) bevinden, hoofdzakelijk departementen. De grote uitvoeringsorganisaties (agentschappen), zoals bijvoorbeeld de Dienst Justitiële Instellingen, blijven nog wat achter.

DWM zal er dan ook in de nabije toekomst werk van maken om vooral deze markten aan te boren (interview Warffemius & van den Assem). Doordat deze organisaties vaak groot in omvang zijn, kunnen ze heel wat bijdragen op vlak van ervaring en expertise in bedrijfsvoering. Ze kunnen op basis van hun grootte ook belangrijk zijn in het realiseren van schaalvoordelen bij samenwerking.

Het opdrachtgeverschap betreffende DWM gaat uit van de verzamelde vertegenwoordigers van de afnemende partijen per bedrijfseenheid. Op strategisch niveau gaat het hierbij om de eerder gesitueerde ICBR, die de leidend ambtenaren op het gebied van de bedrijfsvoering van de verschillende rijksdepartementen samenbrengt, met de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk als voorzitter.

Hierbij wordt onder meer gepoogd meer toe te werken naar een concerngedachte, waarbij het rijk de bovenhand krijgt op de optelsom van de verschillende ministeries. Door standaardisering en samenwerking in de bedrijfsvoering moet hier alvast een bijdrage toe geleverd worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009e). Deze partnershipgedachte heeft als groot voordeel dat alles nu meer

doorgesproken wordt dan vroeger. Grote verrassingen zoals met P-Direkt gebeurde (dat dan ook faliekant afliep) worden daardoor vermeden.

Daarnaast is er ook overleg tussen de directeur van DWM, Ab Warffemius en de leidinggevendenden van de verschillende bedrijfseenheden. In de eerste dagen van DWM werd er nog gewerkt met een directeurenoverleg binnen dit ssc. Alle directeurs van de aangesloten bedrijfseenheden kwamen dan samen om de werking van DWM te bespreken. Aangezien het aantal bedrijfseenheden sinds de oprichting echter exponentieel gestegen is, was dit niet meer houdbaar. Deze gezamenlijke vergadering is sindsdien opgesplitst per cluster; HRM, innovatie, facilitair management. Deze samenkomsten per deeldomein worden wel aangevuld met een gezamenlijke strategiedag die alle directeurs samenbrengt, vier maal per jaar.

Op tactisch niveau is het opdrachtgeverschap geclusterd volgens de PIOFACH-aangelegenheid. Zo is er een HRM-cluster, een ICT-cluster, een facilitair management-cluster, enz. Voor het voorbeeld van het ECaj, dat onder de HRM-cluster valt, is het tactisch opdrachtgeverschap belegd bij de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeel Rijk (ICOP), dat onder de leiding staat van de directeur Organisatie en Personeel Rijk (DOPR). De hoogste ambtenaren in rang op het gebied van bijvoorbeeld HRM van de deelnemende partijen zetelen in dit overleg.

Ook wordt er op dit per bedrijfsvoeringsdomein georganiseerd niveau een klantenoverleg belegd, ook wel gebruikersraad genoemd. In dit overleg van lijnmanagers wordt de concrete beleving van de dienstverlening besproken en worden er adviezen geformuleerd ten dienste van de DOPR enerzijds en de werking van de concrete bedrijfseenheden zelf anderzijds.

De rol van eigenaar ligt bij het Ministerie BZK, waar DWM is ondergebracht. De Minister van BZK, Guusje Ter Horst, is dan ook de politieke eindverantwoordelijke voor de werking van DWM. Hoewel het gaat om interdepartementale samenwerkingsverbanden, waar andere departementen ook hun inbreng in hebben, zal bij een conflictueuze situatie toch de Minister van BZK ter verantwoording geroepen worden. Het probleem zal dan in de Ministerraad moeten uitgeklaard worden. Zo ver is het in de praktijk vooralsnog niet gekomen (interview Warffemius).

Het eigenaarschap binnen het Ministerie BZK wordt gedelegeerd aan Jaap Uijlenbroek, als hoofd van het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR). De eigenaar is verantwoordelijk voor de continuïteit en kwaliteit van de organisatie. Hij benoemt ook de directeur van DWM, die de operationele verantwoordelijkheid draagt voor DWM.

Als we kijken naar het niveau van de bedrijfseenheid, is bijvoorbeeld in het geval van ECaj, het gemandateerd eigenaarschap belegd bij de DOPR, die de hoogste ambtenaar is binnen het Ministerie BZK op het gebied van HRM.

De opdrachtnemer betreft DWM enerzijds en de 18 bedrijfseenheden die onder DWM opereren anderzijds. DWM biedt ondersteuning aan de bedrijfseenheden die zijn toegetreden op het gebied van de PIOFACH-activiteiten. Doordat ze de inkoop kan bundelen, kan ze dit op een goedkope(re) manier doen. DWM koopt hiervoor op haar beurt dienstverlening in bij de Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering (DCB) die als onderdeel van het Ministerie BZK als opdrachtnemer verantwoordelijk is voor de operationele uitvoering van de PIOFACH-diensten.

Op niveau van de bedrijfseenheden zijn de 18 interdepartementale samenwerkingsverbanden opdrachtnemer van de rijksbrede bedrijfsvoering die ze aan aangesloten rijkspartijen aanbieden. Ze staan onder leiding van een manager en kunnen gebruik maken van vast personeel, dat vaak is overgekomen van de afnemende partijen, maar nu in dienst is bij het Ministerie BZK.

Wat betreft de financiering betalen de bedrijfseenheden de integrale kost van de PIOFACH-ondersteuning die ze van DWM krijgen jaarlijks per factuur. Er komt verder zo goed als geen structurele financiering vanuit BZK aan te pas. Deze ondersteuning moet ervoor zorgen dat de respectievelijke bedrijfseenheden zich kunnen concentreren op hun kerntaak zodat ze een hogere kwaliteit van producten en diensten kunnen realiseren tegen een vergelijkbare of lagere prijs. Goedkopere en kwaliteitsvolle dienstverlening aan het Rijk, is daarbij het hoofddoel.

Er wordt dan ook fors ingezet op ondernemerschap door DWM. Bedoeling is dat de bedrijfseenheden zich in de zwarte cijfers werken. De bedrijfseenheden moeten met andere woorden in hun eigen voortbestaan voorzien, en waar mogelijk ook meer dan dat. DWM vraagt immers 5% van



de winst van de bedrijfseenheden om investeringen te bekostigen en om schommelingen te kunnen opvangen. Op dit moment kunnen 16 van de 18 bedrijfseenheden zogenaamde zwarte cijfers voorleggen (interview Warffemius).

Dit doen ze door ondernemerschap aan te nemen en hun dienstverlening aan integrale kostprijs aan te bieden. Het baten-lasten stelsel en de bedrijfseconomische dubbele boekhouding maken dit mogelijk. De producten en diensten die worden aangeboden binnen het Rijk moeten minimaal de kosten dekken die aan de productie ervan verbonden zijn. Het gaat hierbij onder andere om de personeelskost, de materiële kost, de huisvestingskost en de overheadkosten binnen bedrijfseenheden en DWM.

Indien de zwarte cijfers van de bedrijfseenheid structureel zijn, kan er na verloop van tijd (bijv. na enkele jaren) ook gedacht worden aan een kostprijsverlaging voor de aangeboden producten en diensten. Het ECaj bijvoorbeeld heeft haar prijzen tot nog toe gelijk kunnen houden, op een jaarlijkse indexering na, maar plant de tarieven binnen afzienbare tijd te verlagen (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008e). DWM is dan ook nog maar een goede 2,5 jaar operationeel.

In eerste instantie werd gewerkt op een duurzaam bestaan en het ontwikkelen van ondernemerschap. Betrokkenen geven aan dat er stilaan naar een tweede fase overgestapt kan worden, waarin standaardisering en concernstroomlijning voorop staan. Hierdoor zullen schaalvoordelen kunnen gerealiseerd worden, kwaliteit worden verbeterd en uiteindelijk ook prijzen worden verlaagd.

De dienstverlening wordt gefactureerd aan de afnemers op basis van de precieze afname. Dit zorgt echter voor een grote facturenstroom, die op zich ook nieuwe inefficiënties met zich meebrengt. Het management bij DWM beseft dat hier nog efficiëntiewinsten te maken zijn (interview Warffemius).

Vanuit die overtuiging is het Bedrijfsbureau kort geleden de opdracht toegewezen om een nieuw facturatiesysteem uit te werken. Er wordt toegewerkt naar een nieuw systeem van voorafbetaling en narekening. Bovendien zou aan de wens van de afnemende departementen voldaan worden om nog meer in een versleuteling van de factuur bij de klant te

voorzien. De afnemers krijgen graag zicht op de precieze afname en kost per entiteit.

Bij opbouw werden enkele bedrijfseenheden vanuit het Ministerie BZK wel een klein opbouwbudget toegestopt. Het grootste deel hiervan kwam uit het zogenaamde VRD-budget, 500 miljoen euro die bij het efficiëntieprogramma Vernieuwing Rijksdienst werd uitgetrokken voor investeringen in onder andere nieuwe samenwerkingsverbanden, ICT-innovaties en sociaal-flankerend beleid bij de opgelegde taakstelling (Luts et al., 2009).

Het dienstverleningsaanbod vindt zijn basis in de producten- en dienstencatalogus (PDC). Hierin staan de producten en diensten beschreven die geleverd kunnen worden, alsook tegen welke voorwaarden. In het voorbeeld van het ECaj, één van de bedrijfseenheden van DWM gaat het om vijf geclusterde producten en diensten, die in de PDC voorts nader worden beschreven (zie tabel 7).

Tabel 7: Producten- en dienstencatalogus (ECaj)

Producten en dienstencatalogus ECaj :	
1.	Behandelen bezwaren
2.	Arbeidsjuridisch advies
-	Adviesverzoeken
-	Procesvertegenwoordiging
-	Advies op gebied van arbeidsjuridische beleidsregelgeving
3.	Opleiding en training
4.	Conflictbemiddeling
5.	Commissies
-	Rijksbrede bezwarencommissies
-	Overige commissies

Bron: (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008)

Met de verschillende afnemers worden ook individuele dienstverleningsconvenanten opgesteld. Deze contracten komen overeen met de dienstverleningsovereenkomsten of *service level agreements* en bevatten details met betrekking tot de kwantiteit en de kwaliteit van de dienstverleningsvraag.

Zo vertonen de dienstverleningsafspraken tussen het ECaj en één van haar afnemers onder andere het aantal over te dragen VTE's (formatieplaatsen), de financiële afnamegarantie (in het eerste jaar), bereikbaarheidsafspraken, dossierspecificaties, tarieven per dienstverleningsniveau, financiële afspraken, rapportage- en evaluatie-instrumenten en contactmomenten (Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008).

Wat betreft evaluatie-instrumenten binnen DWM, is er nog vordering te maken. Enerzijds is duidelijk dat de grote verscheidenheid tussen de bedrijfseenheden zich weerspiegelt in de verschillende evaluatierapportages, zowel in de vorm als in de frequentie. Anderzijds zijn er op structurele wijze nog niet erg veel evaluatie-instrumenten aanwezig binnen DWM. Hieraan zal in 2010 verder gewerkt worden (interview Warffemius).

Eén van de belangrijkste opvolgingsindicatoren betreffende de werking van de bedrijfseenheden is natuurlijk de kostprijs van de dienstverlening en de evolutie die hierin te zien is. Voorts wordt in het jaarverslag van DWM ook met kleurencodes de voortgang in beeld gebracht met betrekking tot drie aspecten van alle bedrijfseenheden. Men spreekt van het dashboard van elke bedrijfseenheid (zie tabel 8).

Ten eerste worden daarbij een aantal indicatoren op het gebied van klanten, producten en diensten opgevolgd: marketing en acquisitie, prijs en kwaliteit van producten en diensten, productontwikkeling en -innovatie en productievolume en omzet per plant (departement).

Ten tweede worden er ook enkele indicatoren op het gebied van processen en interne organisatie opgevolgd: administratieve organisatie, (door) ontwikkeling en opbouw van de (interne) organisatie en personeel.

Tot slot worden er ook indicatoren op het gebied van de financiën opgelijst: baten, lasten en exploitatieresultaat, incidentele (opbouw)kosten en financiering, balans en aantoonbaar doelmatig.

**Tabel 8: Dashboard bedrijfseenheden bij De Werkmaatschappij**

Dashboard Bedrijfseenheden:	
<b><u>1. Klanten, producten en diensten:</u></b>	
-	Marketing en acquisitie
-	Samenstelling/uitbreiding klantenkring

- Communicatie uitingen en externe presentaties
- **Prijs en kwaliteit producten en diensten**
  - Prijs(ontwikkeling) producten en dienstenaanbod
  - Kostendekkende tarieven
  - Tevredenheid (klant)departementen Bedrijfseenheden
  - (Werking van) dienstverleningsafspraken en *service levels*
- **Productontwikkeling en -innovatie**
  - Mate waarin is/wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen/behoefte
  - Mate waarin bedrijfseenheden samen werken aan vernieuwing/hun krachten bundelen
- **Productievolume en omzet per plant (departement)**
  - Ontwikkeling omzet/productievolume

## 2. Processen en interne organisatie:

- **Administratieve organisatie**
  - De (werking van de) primaire processen
  - De (werking van de) WM brede bedrijfsvoeringprocessen
  - Kwaliteit/inzet specifieke (management)informatiesystemen
  - Kwaliteit/inzet generieke (management)informatiesystemen
- **(Door) ontwikkeling en opbouw van de (interne) organisatie**
- **Personeel**

- Bezetting in relatie tot toegestane formatie
- Medewerkertevredenheid
- Verhouding vast/tijdelijk/ingehuurd personeel
- Ziekteverzuim  $\leq 5\%$
- Opleidingen (in relatie tot te stellen norm in % loonsom)
- Incidentele beloning (in relatie tot te stellen norm % loonsom)

### **3. Financiën:**

- Baten, lasten en exploitatieresultaat
- Incidentele (opbouw)kosten en financiering
- Balans

We kunnen voor het ECaj, één van de bedrijfseenheden van DWM, een voorbeeld van een dergelijk dashboard geven. Het geeft een beeld van de voortgang van dit ssc (zie tabel 9).

Tabel 9: Dashboard ECaj (2009)

<b>MVS EC aj:</b> EC aj levert de overheidsmanager gespecialiseerde arbeidsjuridische ondersteuning en de mogelijkheid personele conflicten anders dan via de juridische weg op te lossen. Hierdoor kan de overheidsmanager een goed werkgever zijn en neemt het aantal arbeidsconflicten af. De overheidsmanager ervaart EC aj als snel, deskundig, betrokken en dichtbij. EC aj werkt met gemotiveerde, deskundige en zelfstandige medewerkers, die plezier hebben in hun werk.	
<b>2.1 Klanten, producten en diensten</b>	
Departementen weten de weg naar EC aj te vinden en zijn tevreden over de prijs en kwaliteit van de producten en diensten	
<b>2.1.1. Marketing en acquisitie</b> uitbreiding klantenkring (dienstverleningsovereenkomsten met nieuwe klanten)	!
<b>2.1.2. Producten en diensten, prijs en kwaliteit</b> prijs(ontwikkeling) producten en dienstenaanbod tevredenheid (klantdepartement)	ok
<b>2.1.3. Productontwikkeling en -innovatie</b> mate waarin wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen/behoefte en intern samenwerken aan vernieuwing/krachten bundelen	ok
<b>2.1.4. Productievolume en omzet per klant (departement)</b> ontwikkeling omzet/productievolume	!
<b>2.2. Inrichting en werkwijze</b>	
EC aj is een transparante dynamische lerende organisatie waar medewerkers zich thuis voelen	
<b>2.2.1. Administratieve organisatie (inclusief ICT)</b> <b>2.2.2 Doorontwikkeling en opbouw van de organisatie</b> <b>2.2.3. Personeel</b> verhouding vast/tijdelijk/ingehuurd personeel ziekteverzuim <= 5 % declarabiliteit	0
<b>2.3. Financiën</b>	
De financiën van EC aj zijn op orde	
<b>2.3.1. Kostendekkende tarieven</b> <b>2.3.2. Baten, lasten en resultaat</b> <b>2.3.3. Externe doelmatigheid</b> externe doelmatigheid <b>2.3.4. (omvang) Investerings- en (wijze) financiering</b>	ok

Categorieën voor risico indicatie:

!!! = hoog risico    ! = potentieel risico    0 = neutraal    OK = loopt goed    ? = nog uit te werken

Bron: (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008)

De bedrijfseenheden hebben zoals eerder gesteld ook een aantal individuele afspraken met de klant in verband met de dienstverleningsopvolging en de rapportage daartoe. Zo wordt er in de overeenkomsten die het ECaj met haar afnemers afsluit, vooropgesteld in de rapportages melding te maken van de ingeschatte en gerealiseerde uren per afgenomen product, van het verloop van de werkvoorraad per afgenomen product, van de doorlooptijden van de bezwaarzaken, van de financiële afhandeling van het voorschot en de afrekening en van de specificaties per diensteenheid bij de afnemende partij. Dergelijke terugkoppeling (zie tabel 10) gebeurt drie maal per jaar (Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008).

**Tabel 10: Voorbeeld standaardrapportage**

Overzicht standaardrapportage ECaj:	
-	de ingeschatte en gerealiseerde uren per afgenomen product,
-	het verloop van de werkvoorraad per afgenomen product,
-	de doorlooptijden van de bezwaarzaken,
-	de financiële afhandeling van het voorschot en de afrekening,
-	de specificaties per diensteenheid bij de afnemende partij

Bron: (Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008)

Er worden ook tevredenheidsquêtes uitgevoerd om na te gaan of de betrokken partijen tevreden zijn met de samenwerking en dienstverlening. Zo is er in 2009 nog een tevredenheidsonderzoek bij de opdrachtgevers gestart om na te gaan of de opdrachtgevers tevreden zijn met de governance-structuur en de dienstverleningsrelatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). De resultaten hiervan zullen meegenomen worden in het evalueren van de governance-structuur en de dienstverlening.



Ook voeren sommige bedrijfseenheden op individuele basis klanttevredenheidsenquêtes uit. Het ECaj heeft in haar eerste jaar bij DWM een dergelijke bevraging gedaan. Met 56% tevreden klanten werd gesproken van een overwegend positief resultaat (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008b). Deze meting zal als nulmeting worden meegenomen en worden afgezet tegen de bevestigingen van elk jaar volgend op 2007.

### > 3.5. Veranderingsmanagement

Zoals eerder aangehaald is DWM een bedrijfsverzamelgebouw, een soort broedplaats voor interdepartementale samenwerkingsverbanden op het gebied van de bedrijfsvoering. Alle organisaties die op één of meerdere van de PIOFACH-gebieden actief zijn, deel uitmaken van het Rijk, partners uit verschillende departementen kennen en niet beter binnen een ander ministerie geplaatst worden, zijn potentiële klanten voor DWM.

In 2007 werd gestart met de toetreding van zes bedrijfseenheden, in 2008 en 2009 kwamen er evenveel bij. Naast de 18 aangesloten bedrijfseenheden zijn er ook enkele samenwerkingsprojecten die van de dienstverlening en ondersteuning van DWM kunnen genieten. DWM heeft duidelijk gekozen voor de gefaseerde opbouw van haar organisatie, in tegenstelling tot een *big-bang* scenario waaraan bijvoorbeeld P-Direkt zich in eerste instantie gewaagd heeft.

Voor 2010 is er trouwens de expliciete keuze gemaakt om geen nieuwe bedrijfseenheden te laten toetreden. Na de uitbreiding van de laatste jaren, heeft DWM ervoor gekozen om te investeren in uniformisering van de interne organisatie, meer in de richting van een *concern* te werken en de processen en de governance te optimaliseren.

Dit moet meer standaardisering, meer efficiëntie en minder overhead in de hand werken. Er wordt ook nadrukkelijk ingezet op omzetgroei, kostenreductie, klanttevredenheid, medewerkertevredenheid, zelfstandigheid en innovatie.

Na 2010 zal overigens gekeken worden in welke richting DWM verder zal evolueren, rekening houdend met een gepaste *span of control*. Zoals er nieuwe bedrijfseenheden zijn toegetreden en nog zullen toetreden tot DWM, zijn er ook bedrijfseenheden die na 'volgroeid' te zijn in DWM terug uit deze verzamel-ssc stappen. De flexibiliteit die DWM aan de dag legt inzake in- en uitstroom van bedrijfseenheden draagt bij tot haar niet-vijandige status binnen het Rijk.

Wanneer een organisatie met DWM in zee gaat, komt ze ook officieel onder een nieuwe eigenaar te staan. De organisatie valt voortaan onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie BZK. In eerste instantie wordt de

dienstverlening overgenomen zoals ze in de vroegere organisatie werd aangeboden. Er wordt ingezet op de sequentie 'eerst binnenhalen, dan standaardiseren'. Dit is het omgekeerde van wat we in andere ssc-cases zullen tegenkomen binnen de Nederlandse overheid.

Er wordt zeer bewust voor deze strategie geopteerd. DWM wenst in te zetten op vertrouwen. Verregaande eisen inzake standaardisering aan de voorkant kunnen het tegengestelde uitlokken. Indien er vooropgesteld wordt dat (bijna) alles bij de bedrijfseenheid moet aangepast worden vooraleer bij DWM mag aangesloten worden, kan dit het gevoel opwekken dat er (bijna) niets deugt van wat aanwezig was. Eerst standaardiseren en pas dan toelaten zou overigens veel regelgeving met zich meebrengen en evenveel verzet in gang zetten (interview Warffemius).

Wat betreft de capaciteit komen de personeelsleden van de verschillende afnemers over naar de -al dan niet nieuwe- bedrijfseenheden. Op die manier komen die personeelsleden officieel in dienst bij het ministerie BZK. Zoals ook bij andere cases werd aangehaald, wordt ook bij de case van DWM -en meer specifiek nog bij haar bedrijfseenheden- het probleem teruggevonden dat de beste werknemers vaak achtergehouden worden. Het management van DWM erkent dit, maar buigt dit probleem om in een uitdaging. Het personeel dat op zijn oorspronkelijke werkplek misschien wat verloren liep, moet nu mee in de *drive* van het ssc betrokken worden.

Door het ondernemerschap en het eigenaarschap dat in ruime mate wordt gepredikt binnen DWM, is de bijdrage van elke medewerker essentieel voor de goede werking van de bedrijfseenheden. Dat moet dan ook gebeuren met het personeel dat voor handen is, het personeel dat de taak gevolgd is. Slechts bij één bedrijfseenheid (Expertisecentrum Rijksadvies) werd een uitzondering gemaakt en werd toegestaan om aan de voorkant te selecteren op binnenkomend personeel (Interview Warffemius). Bij dit expertisecentrum behield de uitvoerende partij het recht om bepaalde werknemers wel en andere niet in het ssc over te nemen.

De bonden en diegenen met medezeggenschap werden telkens betrokken in dit overgangsproces, waardoor personeelsikwesties met de verschillende *stakeholders* werden uitgeklaard. Transparantie, openheid en het ontbreken van een verborgen agenda werden hierbij door gesprekspartners aangehaald als belangrijke succesfactoren (interviews Warffemius & van den Assem).

Doordat de bedrijfjes afgerekend worden op hun zwarte cijfers, moet er ook een noodzakelijke flexibiliteit aanwezig zijn wat betreft het in te zetten personeel. Enkel op die manier kan men overleven in wisselende omstandigheden. Er wordt dan ook ingezet op een zo klein mogelijke vaste kern van medewerkers met een zogenaamde flexibele schil. Deze schil wordt onder andere door contractanten en door detacheringen bewerkstelligd. Pas in laatste instantie wordt gebruik gemaakt van externe inhuur.

Het personeel volgt de taak. In eerste instantie wordt bovendien getracht om elk personeelslid aan zijn oorspronkelijke organisatie te koppelen. Om een voorbeeld te geven: de adviseurs van het ECaj werden in eerste instantie ingezet bij het departement waaruit ze afkomstig waren. Dit moest voor een gemakkelijke overgang zorgen en het nodige vertrouwen wekken. Na verloop van tijd worden de adviseurs echter ook voor andere departementen ingezet. Dit moet de deskundigheid verbreden en de flexibiliteit vergroten (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008).

De dienstverlening kan er na overzetting nog wel hetzelfde uitzien, en zelfs verleend worden door dezelfde dienstverlener, van het moment dat er met ssc's gewerkt wordt, verandert de beleving van die dienstverlening toch grondig. Een anekdote van een van de gesprekspartners maakt dit duidelijk.

Bij één van de expertisecentra gebeurde het dat werknemers van een departement op vrijdag vertrekken om bij DWM aan het werk te gaan in één van de bedrijfseenheden. Zijn collega's stonden in rij om te vertellen hoezeer ze hem gaan missen en hoe goed werk hij wel verrichtte.

De maandag daarop werkt deze man vanuit DWM als dienstverlener voor datzelfde departement. Ineens vindt men echter op het departement dat de dienstverlening te ver weg is, te duur is en dat de adviezen niet deugen. De dienstverlener is nochtans dezelfde gebleven en ook de dienstverlening is niet veranderd. Het moge echter duidelijk zijn dat er een nieuwe beleving optreedt, een nieuw soort krachtenveld ontstaat, nu de dienstverlening niet meer uit eigen huis komt.

Ook voor de medewerkers is de overgang niet altijd zo gemakkelijk. Het gaat gepaard met een nieuwe werkomgeving, een nieuwe cultuur, nieuwe

procedures, soms nieuwe bazen. Werken vanuit de invalshoek van bedrijfsmatigheid met allemaal collega's die in gelijkaardige zaken gespecialiseerd zijn, heeft zijn voor- en zijn nadelen. De minder productieve werknemers vallen meer op en kunnen zich nu niet meer verstoppen.

De voordelen blijken echter groter dan de nadelen. Doordat expertise gebundeld wordt, kan er meer kwaliteit geleverd worden, wat de dienstverlening enkel ten goede kan komen. Ook de werknemers ervaren het in de meeste gevallen als positief dat men nu met gelijkgestemden samen kan werken.

De nadruk ligt dan ook in belangrijke mate op het welbevinden van de werknemers. De personeelsleden volgen in de meeste gevallen de taak, wat begeleiding van de werknemers erg belangrijk maakt. Aan de andere kant moeten de bedrijfseenheden ook wel proberen tegen te gaan dat er niet naar behoren gepresteerd wordt. Dit kan het ondernemerschap bedreigen.

Indien er problemen zijn op het vlak van functionering, worden er trajecten uitgezet. Zo worden methodische personeelsbeoordelingen in ruime mate gehanteerd binnen DWM (interview Warffemius).

De aandacht voor het personeel werd ook flink in de verf gezet in de gesprekken met vertegenwoordigers van het ECaj, één van de bedrijfseenheden bij DWM. Organisatiecultuur wordt als erg belangrijk aanzien, de werknemers moeten het gevoel hebben een belangrijke schakel te vormen in het geheel van de dienstverlening en in het welslagen van de bedrijfseenheid.

Doordat er wordt ingezet op de zwarte cijfers van de bedrijfseenheden en op de declarabiliteit van de dienstverlener, kan dit ook hard gemaakt worden. Zo is qua declarabiliteit het aantal voor directe dienstverlening beschikbare uren per directe medewerker als startwaarde vastgelegd op 1.250 bij het ECaj (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008).

Er moet ook rekening gehouden worden met de gevoelens die een overstap naar de nieuwe bedrijfseenheid met zich meebrengt. Er heerst veel onzekerheid bij de personeelsleden, wanneer ze in een geheel nieuwe

omgeving zullen moeten werken. Sommigen voelen zich dan ook 'gedumpt', nu ze uit hun oorspronkelijk departement worden 'meegegeven' aan het ssc. *Ownership*, zelfstandigheid, bedrijfsmatigheid en kostenbewustzijn zijn de kernwoorden waarmee de nieuwe medewerkers in die rol begeleid kunnen worden (Interview van den Assem).

### > 3.6. Effecten

DWM ziet als verzamel-ssc van meerdere kleinere ssc's voor zichzelf twee hoofddoelstellingen weggelegd. Enerzijds streeft ze ernaar het Rijk meer als een *concern* te laten functioneren. Anderzijds staat de besparing binnen het Rijk eveneens voorop. Standaardisering, efficiëntie en kostprijsbewustzijn zijn waarden die hier een belangrijke rol in spelen.

DWM houdt zich voor samenwerking te stimuleren op het gebied van rijksbedrijfsvoering en zo inhoud te geven aan de vernieuwing van de Rijksdienst. Diverse politieke en ambtelijke plannen hebben de laatste jaren tot doel gehad om de Rijksdienst te vernieuwen, aan te passen aan de maatschappelijke problemen die complexer zijn geworden, aan de rijksambtenaar die veranderd is en aan de nieuwe evoluties die de overheid doormaakt.

De geest van deze programma's is toe te werken naar een ontkokerde Rijksdienst, waarin de departementen meer met elkaar gaan samenwerken. Waarin tevens een ambtenaar niet in dienst is van het departement, maar van het Rijk. Waarin flexibiliteit en mobiliteit kernbegrippen zijn. Ook efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit zijn hoog aangeschreven waarden die hieraan verbonden worden. Maar ook integriteit, transparantie en innovatie worden bepleit.

DWM moet vanuit dit oogpunt meer stroomlijning in de bedrijfsvoering binnen het Rijk bekomen. Dit staat zowel aan het begin als aan het eind van interdepartementale samenwerking. Er wordt ook gepoogd meer toe te werken naar een concerngedachte, waarbij het Rijk de bovenhand krijgt op de optelsom van de verschillende ministeries (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). DWM helpt aangesloten organisaties bij het uitvoeren en optimaal benutten van bedrijfsprocessen en -systemen. Daarbij wordt zoveel mogelijk ingezet op standaardisatie, ketenintegratie en efficiëntiewinst. Ook stimuleert DWM de bedrijfseenheden om hun kennis, ervaring en netwerken met elkaar te delen, om zodoende duidelijk aantoonbare synergievoordelen te behalen. "Van, voor en door de departementen", is dan ook de slagzin die DWM hanteert.

Daarnaast is het stroomlijnen van processen en systemen, het bundelen van bedrijfsvoeringsactiviteiten en het standaardiseren van het

dienstverleningsaanbod ook instrumenteel in het behalen van schaalvoordelen en uiteindelijk in het bereiken van een hoger efficiëntiegehalte. Rijksbrede samenwerking moet een hogere kwaliteit van de dienstverlening kunnen bewerkstelligen aan een gelijke of lagere prijs.

Op die manier kan er bespaard worden door goedkopere producten en diensten en door tempering van de dienstverleningsvragen. De overheadkost zal hierdoor dalen. Bovendien zal er ook in personele middelen kunnen bespaard worden. Op die manier kan er door de departementen gemakkelijker voldaan worden aan de taakstelling die het Programma Vernieuwing Rijksdienst hen heeft opgelegd.

Er is bij de opbouw van DWM en de instelling tot baten-lasten dienst expliciet gekozen om geen besparingsdoelstellingen te concretiseren. Aangezien de kosten voor de baten uitlopen, zou de juiste besparing zich op termijn uiteindelijk wel in de cijfers uiten, zo werd vooropgesteld (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008).

Op termijn moet DWM zijn doelmatigheid ook in de cijfers zien uitgedrukt worden. Bij de instelling van het kosten-baten statuut, werden dan ook indicatoren benoemd op het gebied van prijs (ontwikkeling van de gemiddelde kostprijs per eenheid), omzet (ontwikkeling omzet, gemiddelde omzet per VTE), dienstverleningskwaliteit (doorlooptijden etc.), tevredenheid van klanten en medewerkers en bedrijfsvoering (declarabiliteit van personeel ingeval van integrale uurtarieven, leveringsbetrouwbaarheid) (zie tabel 11). Het is echter te vroeg om hier reeds resultaten over te hebben.



**Tabel 11: Doelmatigheidsindicatoren De Werkmaatschappij**

Doelmatigheidsindicatoren DWM:	
-	prijs (ontwikkeling van de gemiddelde kostprijs per eenheid),
-	omzet (ontwikkeling omzet, gemiddelde omzet per VTE),
-	dienstverleningskwaliteit (doorlooptijden etc.),
-	tevredenheid van klanten en medewerkers,
-	bedrijfsvoering (declarabiliteit van personeel ingeval van integrale uurtarieven, leveringsbetrouwbaarheid)

Bron: (De Werkmaatschappij, 2009)

Deze doelstellingen die DWM zich stelt, gelden ook voor de bedrijfseenheden die zijn toegetreden tot DWM. Zij moeten bedrijfsmatig werken opdat er goedkope(re) dienstverlening kan aangeboden worden aan de departementen. Ondanks het feit dat hier grote inspanningen toe geleverd worden, weerklinkt de kritiek bij de klanten echter niet zelden dat de dienstverlening duur(der) is geworden sinds ze door het ssc wordt aangeboden.

Hier stuiten we op een probleem waar veel ssc's mee te kampen hebben. Klanten beleven de dienstverlening doorgaans geheel anders, van het moment dat die niet meer in eigen huis zit en er ineens moet betaald worden voor elke dienstverleningsvraag. Doordat de kosten daardoor zichtbaarder worden, is er de subjectieve beleving dat de dienstverlening duurder wordt. Terwijl dit in de meeste gevallen objectief niet zo is. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor het verwachtings- en perceptiemanagement.

Het pijnpunt in deze aanhoudende discussie is het gebrek aan vergelijkingsbasis om de prijzen voor en na met elkaar te vergelijken. De afnemers kunnen haast nooit terugvallen op correcte voormetingen wat betreft kostprijs om hun stelling hard te maken dat de dienstverlening duurder is geworden. Als er al vergelijkingen worden geopperd, worden

daarbij enkel de personeelskosten in rekening gebracht. Daarbij uit het oog verliezend dat ook materiële kosten, huisvestingskosten en overheadkosten mee in rekening moeten gebracht worden voor een correcte vergelijking.

Ook bij het ECaj heeft men soortgelijke ervaringen. “Wanneer de arbeidsjuristen nog binnen het departement zitten, wordt er niet gekeken naar het feit of deze persoon nu 10 uur dan wel 50 uur aan een zaak spendeert. Bij ons is dit zwart op wit op de factuur aanwezig en wordt daar wel met een vergrootglas naar gekeken. Bovendien wordt er geen rekening gehouden met de vierkante meters die deze arbeidsjurist bij ons nodig heeft, en die ook betaald moeten worden”, aldus een geïnterviewde persoon uit onze case-studie.

DWM tracht heel transparant te zijn in haar kostenstructuur, opdat de dienstverleningskostprijs precies kan berekend worden en de klant ook kan nagaan wat er allemaal gefactureerd wordt. Deze openheid maakt echter ook kwetsbaar omdat de klant meer aanknopingspunten heeft voor zijn betoog dat er veel kosten in rekening worden gebracht.

Ook langs de zijde van de opdrachtnemer kunnen op dit vlak echter nog vorderingen gemaakt worden. Hoe meer de kostprijs kan worden versleuteld naar vaste en variabele kost, hoe meer de opdrachtnemer ook kan aantonen in de cijfers dat de dienstverlening *an sich* goedkoper wordt. Enerzijds zou er een luik moeten zijn dat de vaste kost zou moeten geven. Dit zijn vaak kosten waar de opdrachtnemer geen wijziging in kan aanbrengen en waar ze moeilijker op afgerekend kan worden. Anderzijds is er dan de productiekost of variabele kost, die de afnemer door middel van efficiëntiewinsten, schaalvoordelen en standaardisatie kan proberen te reduceren. Deze laatste geeft dan ook een correcte(re) weergave van de evolutie van de dienstverleningskost.

Het kostprijsbewustzijn bij DWM kan goed geïllustreerd worden door de analyse die het heeft opgemaakt met betrekking tot de inkoop van de PIOFACH-ondersteuning die ze op haar beurt aan de bedrijfseenheden aanbiedt. Momenteel wordt dit uitgevoerd door de Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering (DCM), een ssc binnen het Ministerie BZK. Het feit dat de inkoop binnen het eigen ministerie in vraag gesteld werd en kritisch afgezet werd ten opzichte van andere (externe) aanbieders, bewijst het kostprijsbewustzijn van DWM.

De inkoop bij het Ministerie BZK bleek echter zowel het goedkoopst, als het meest opportuun. De kost aan ondersteuning per arbeidsplaats ligt zelfs 8.000 euro onder de overheidstarieven die het Ministerie van Financiën opstelt als richtprijs. Bovendien leek het strategisch geen goede keuze dat het Ministerie BZK, als ministerie bevoegd voor de rijksbrede bedrijfsvoering, haar eigen bedrijfsvoering bij een ander zou gaan halen. Het signaal dat dit zou uitsturen zou het imago van BZK en van DWM niet ten goede komen.

Als we kijken naar de bedrijfseenheden zelf, is er de belangrijke doelstelling om in de zwarte cijfers het jaar af te sluiten, met andere woorden rode cijfers te vermijden. Anno 2009 slagen 16 van de 18 bedrijfseenheden hierin. Als we de meest recente cijfers (boekjaar 2008) van de case ECaj erbij nemen, staat de eindafrekening op een positief financieel resultaat van 75.737 euro (Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, 2008).

Daarnaast worden er ook klanttevredenheidsenquêtes uitgevoerd. Voor het ECaj geldt dat de klanttevredenheid door de jaren heen een stijgende evolutie kent. Voorts hebben de bedrijfseenheden ook specifieke indicatoren die gerelateerd zijn aan het domein waarop ze actief zijn. Bij het ECaj is dat onder andere het percentage van de bezwaren die door een interventie van het ECaj werden ingetrokken. Ook het aantal succesvolle bezwaarzaken, advieszaken en beroepszaken waarbij procesvertegenwoordiging benodigd was, wordt uitgezet over de tijd heen.

Eén van de andere belangrijke effecten van de overstap van een organisatie naar DWM, is de personeelsreductie die daarop kan doorgevoerd worden. Concreet gaan er doorgaans minder personeelsleden over naar DWM dan dat er oorspronkelijk aan het werk waren binnen de oorspronkelijke organisatie. Op die manier kunnen de departementen gemakkelijker hun de taakstelling realiseren. De taakstelling was overigens de directe aanleiding voor een aantal organisaties om mee te stappen in DWM. Het vormde bijvoorbeeld de directe beweegreden van het Ministerie VROM om aan te sluiten bij het ECaj (interview van den Assem).

Er wordt reeds in beperkte mate aan benchmarking gedaan, zowel binnen als buiten de publieke sector. Deze vergelijkingen en rangschikkingen verschillen echter sterk tussen de verschillende bedrijfseenheden. Het

komende jaar maakt DWM er een werkpunt van om dit te verduurzamen en te stroomlijnen over al de bedrijfseenheden van DWM heen. DWM zelf heeft in 2008 een benchmark uitgevoerd naar de (omvang van de) overhead in vergelijking met andere baten-lasten diensten (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008). De resultaten hiervan dienden echter vertrouwelijk te blijven.

Vergelijkingen met de markt tonen overigens volgens de verschillende gesprekspartners aan dat het in de meeste gevallen goedkoper en beter is de dienstverlening bij DWM af te nemen, dan zich op de markt te begeven. In eerste instantie is er het BTW-voordeel van afname binnen de overheidssector, maar ook zonder dit voordeel zijn de prijzen van de meeste bedrijfseenheden concurrentieel (interviews Warffemius & van den Assem).

## 4. Nederland: Shared Service Organisatie - ICT

De tweede case die we hier bespreken aangaande de case-studie binnen de Nederlandse publieke sector, betreft de Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Meer bepaald zullen we een beschrijving geven van de Shared Service Organisatie- ICT, dat zich specialiseert in ICT-dienstverlening.

De meerwaarde van dit praktijkvoorbeeld ligt hem in de dienstverlening die aan verschillende ministeries wordt aangeboden en op vrijwillige basis tot stand is gekomen.

In een eerste paragraaf situeren we kort het praktijkvoorbeeld van de SSO-ICT en bespreken we de gevolgde methodologie.

In een tweede paragraaf leiden we de SSO-ICT in, als ssc de focusorganisatie van deze case. We schetsen hierbij de organisatiestructuur en de *scope* van de dienstverlening. Voorts trachten we de korte geschiedenis van de SSO-ICT mee te geven om een idee te scheppen van de context en de achtergrond waartegen de SSO-ICT gegroeid is en vandaag de dag opereert. We raken hier ook reeds even de vraag aan waarom er voor een interdepartementaal samenwerkingsverband gekozen is.

In een derde paragraaf hebben we het over de drijvende krachten achter het ssc. De organisatievorm van ssc wordt immers niet zomaar bedacht en geïmplementeerd, ze is vaak het gevolg van een samenspel van contextuele elementen en (nieuwe) doelstellingen voor de organisatie. We proberen hier een antwoord te zoeken op de vraag van het 'waarom' van het ssc. Voorts gaan we op zoek naar concrete afwegingselementen in de overgang naar het ssc.

In een vierde paragraaf belichten we de governance-structuur die in het leven is geroepen om tot een goede werking van het ssc te komen. Een organisatievorm als het ssc staat of valt met een goede governance-structuur waarbij duidelijke en gebalanceerde afspraken zijn gemaakt rond de verschillende relevante relaties tussen de verschillende spelers in het dienstverleningsverhaal (aanbieder, afnemer, gebruiker, moederorganisatie etc.). In een eerste puntje benoemen we de verschillende partijen in het

dienstverleningsverhaal. Vervolgens kijken we op welke manier deze partijen een plaats krijgen in het bestuursmodel van de organisatie en welke sturingsrelaties hierbij aan te pas komen. De financieringsmodaliteit van de SSO-ICT is ook een belangrijk aspect van het ssc. We gaan ook na op welke manier er geëvalueerd wordt of de doelstellingen inzake de dienstverlening in het ssc wel worden behaald; welke voortgangsinformatie de afnemers krijgen. Tot slot bespreken we het verloop van de dienstverlening. Hierbij luidt de vraag: op welke manier en tegen welke voorwaarden een afnemer zijn swensen inzake de dienstverlening tot uiting kan brengen opdat ze bediend wordt naar haar (specifieke) noden en behoeften.

In een vijfde paragraaf hebben we het over het veranderingsmanagement dat de oprichting van het ssc flankiert. Hoe verliep de vormgeving, inrichting en implementatie van het ssc precies? Is er in fasen gewerkt? Hoe kwam het takenpakket en het verzorgingsgebied tot stand? Ook de heikele kwestie van het personeel wordt hier besproken. Het investeren van bepaalde activiteiten heeft immers een invloed op de personeelsnoden van zowel aanbiedende als afnemende partij. De vraag is hoe dit precies op elkaar wordt afgestemd?

In een zesde paragraaf zullen we tot slot ook de effecten van de SSO-ICT bestuderen. Een ssc is zoals eerder gesteld een middel en geen doel op zich. Het zou instrumenteel moeten zijn in het behalen van de vooropgestelde doelstellingen. Enerzijds is het belangrijk deze doelstellingen te benoemen. Daarnaast is het opportuun om na te gaan in welke mate er gegevens beschikbaar zijn die kunnen bewijzen dat de situatie na (invoering van het ssc) beter, goedkoper, efficiënter en effectiever is dan voorheen. Daarenboven is het voor de betrokken partijen ook van belang de winsten te zien die jaar na jaar zouden moeten behaald worden door invoering van het ssc. Door het samenbrengen van expertise, het bereiken van schaalgrootte en het standaardiseren van processen zou de dienstverlening na verloop van tijd ook beter, goedkoper en efficiënter moeten verlopen. Als laatste puntje kijken we ook of er sprake is van een externe benchmark waarbij de dienstverlening van de SSO-ICT afgezet wordt tegen andere (private) partijen om de marktconformiteit na te gaan.

#### > 4.1. Algemene inleiding

De case binnen de Nederlandse overheidssector, die hier besproken wordt, betreft de Shared Services Organisatie-ICT (hierna SSO-ICT) dat onderdeel uitmaakt van de bredere Shared services Organisatie Verkeer en Waterstaat (hierna SSO). Het gaat hier om een ssc die een multifunctionele dienstverlening levert en zo ook is georganiseerd. De SSO valt onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna Ministerie VenW), één van de 13 ministeries binnen de Nederlandse Rijksoverheid.

In wat volgt maken we een beschrijving van de case SSO-ICT, gebaseerd op documentanalyse en interviews met betrokkenen. Hiervoor werden gesprekken gevoerd met zowel de aanbiedende/uitvoerende partij als met de afnemende partij. Aangezien ook dit ssc nog in volle ontwikkeling is, kunnen nog niet alle doelstellingen en lange termijn ontwikkelingen ten volle geëvalueerd worden.

## > 4.2. Inleiding

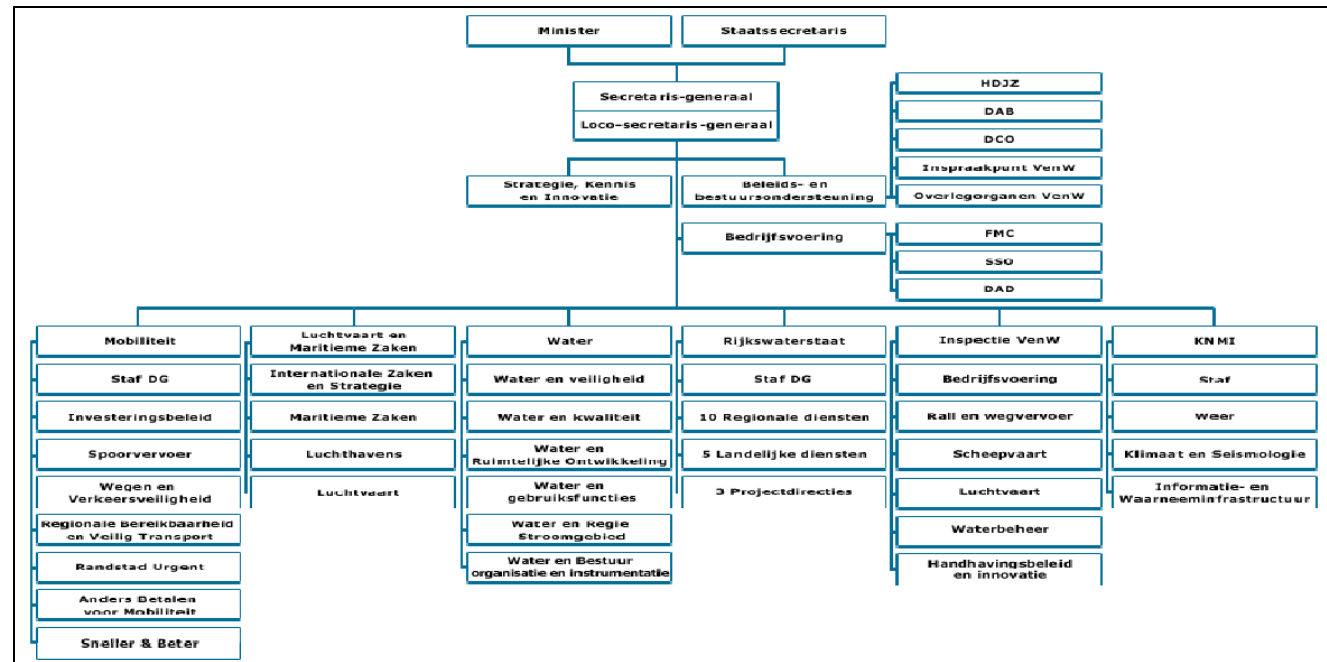
In deze eerste paragraaf bespreken we achtereenvolgens de organisatiestructuur en geschiedenis van de SSO-ICT, zodat duidelijk wordt met welke organisatie we in deze studie te maken hebben en welke voorgeschiedenis ze kent.

### > 4.2.1. *Organisatie (locatie, functies, omvang)*

De SSO-ICT is onderdeel van het ssc SSO Verkeer en Waterstaat binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In die vorm maakt ze deel uit van de bedrijfsvoering binnen het ministerie. De figuur (zie figuur 9) ([http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/organisatievenw/organisatie\\_venw/organogram/](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/organisatievenw/organisatie_venw/organogram/) op 19/11/2009) toont aan welke plaats de SSO-ICT toegekend krijgt binnen het organisatiemodel.



Figuur 9: Organisatiemodel



Bron: ([http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/organisatievenw/organisatie\\_venw/organogram/](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/organisatievenw/organisatie_venw/organogram/) op 19/11/2009)

De SSO werd opgericht in 2003 binnen het Ministerie VenW, met als doel de concentratie van een aantal ondersteunende taken binnen het eigen ministerie te bewerkstelligen. Initieel ging het om een bundeling van de taken op het vlak van salarisadministratie en facilitair management.

Na verloop van tijd heeft de SSO haar dienstverleningsdomein verder uitgebreid. Hierbij werd niet gewerkt op basis van een strakke blauwdruk, maar wel bij wijze van een zogenaamde houtskoolschets waarvan de contouren slechts geleidelijk werden ingevuld (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Anno 2009 is de SSO naast de vernoemde taakvelden ook actief op de domeinen ICT en financiën en inkoop.

Er werken momenteel ongeveer 600 personen voor de SSO, een derde daarvan zit onder de SSO-ICT. Het jaarverslag 2008 doet melding van 577,8 VTE's en een omzet van een kleine 110 miljoen euro (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). De kerncijfers voor 2009 zijn nog niet bekend.

Niet alleen het dienstverleningsaanbod is stelselmatig toegenomen sinds de oprichting, ook het verzorgingsgebied heeft zich verder uitgestrekt. Daar waar aanvankelijk enkel een dienstverlening werd aangeboden binnen het eigen ministerie, is het verzorgingsgebied de laatste jaren ook buiten de grenzen van het ministerie om vergroot. Momenteel levert de SSO-ICT ook aan enkele andere ministeries.

Het interdepartementaal karakter van de SSO-ICT is een belangrijke troef geweest ten gunste van dit ssc om binnen ons onderzoek naar een efficiëntere organisatie van de management ondersteunende functies als casus te dienen binnen onze internationale verkenning - Nederland. De interdepartementale samenwerking die binnen de SSO-ICT vorm krijgt en de multifunctionele aanpak van de overkoepelende organisatie SSO vormden doorslaggevende redenen voor ons als onderzoekers om de totstandkoming, de (governance-)structuur en de dienstverleningsaanpak van deze organisatie van naderbij te bekijken.

Bovendien is het één van de belangrijkste, zo niet hét belangrijkste initiatief van interdepartementale samenwerking in de vorm van een ssc, dat zich bevindt binnen een ander ministerie dan het voor rijksbrede samenwerking bevoegde Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie BZK). Het feit dat dit ssc binnen een

ministerie is gelokaliseerd dat eveneens één van de afnemers is van het ssc, maakt het bijkomend interessant om de governance-structuur na te gaan. Er moeten immers voldoende waarborgen in vervat zitten om de andere afnemers (uit verschillende andere ministeries) te overtuigen zich ook bij het ssc aan te sluiten.

We zullen ons in dit hoofdstuk dus voornamelijk focussen op het ICT-onderdeel van de SSO, en wel om bovenvermelde redenen. Daar waar de situering van de algemene organisatie SSO veelal als contextueel element wordt meegenomen, focussen we ons in onze analyse op de SSO-ICT. Hier komt de interdepartementale samenwerking volledig tot uiting, alsook de evenwichtsoefening in de governance-structuur en de moeilijkheden in het veranderingsmanagement die het gevolg zijn van het overhevelen van ICT-activiteiten van het ene ministerie naar het andere.

De SSO werd in 2003 opgericht, met het Instellingsbesluit Shared Services Organisatie Verkeer en Waterstaat van 2 april 2003 (Hoofddirectie Juridische Zaken, 2003). Dit ssc binnen het Ministerie VenW kreeg bij haar oprichting de doelstelling mee om tot stroomlijning van de dienstverlening te komen en tegelijkertijd kostenbesparing te realiseren. In plaats van bestuursneutrale staftaken decentraal binnen de verschillende directies van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te organiseren, worden de activiteiten op het gebied van HRM, ICT, facilitair management en financiën en inkoop vandaag de dag in grote mate op centraal niveau belegd.

Dit takenpakket kwam echter geleidelijk tot stand. Oorspronkelijk (zie tabel 12) bestond de SSO uit het Stafbureau, het Facilitair Adviescentrum, het Facilitair Bedrijf Bestuurskern en de Salarisvoorziening en Advisering (Hoofddirectie Juridische Zaken, 2003).

Tabel 12: SSO bij oprichting

Onderdelen SSO bij oprichting op 2 april 2003:

- het Stafbureau
- het Facilitair Adviescentrum
- het Facilitair Bedrijf Bestuurskern
- de Salarisvoorziening en Advisering

Bron: eigen bewerking

In het Instellingsbesluit luidt het dat in de “nieuwe organisatie een groot deel van de bestuursneutrale staftaken worden gebundeld, zoals de salarisvoorziening, huisvesting, informatie en communicatietechnologie en expertise op het gebied van personeel en organisatie. Door het benutten van de hieraan verbonden schaalvoordelen zal de kwaliteit en efficiëntie van de ondersteunende processen worden vergroot. Dit concentratieproces wordt gekoppeld aan een zakelijke, resultaatgerichte vorm van aansturing en organisatie van de interne werkprocessen” (Hoofddirectie Juridische Zaken, 2003). Ze kreeg daartoe een reeks taken en daarmee samenhangende activiteiten toebedeeld (zie tabel 13).

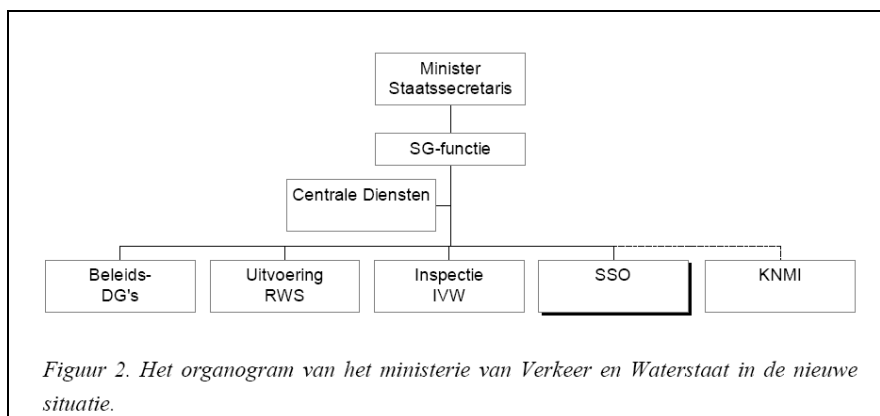
Tabel 13: Takenpakket SSO

Taken en daarmee samenhangende activiteiten:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorg dragen voor de bedrijfsvoering van de SSO.</li> <li>- Het zorg dragen voor de beleidsontwikkeling, coördinatie en evaluatie op het gebied van facilitair management en het optreden als informatie- en kenniscentrum.</li> <li>- Het verzorgen van adviezen en projecten op het gebied van facilitair management;</li> <li>- Het verzorgen van facilitaire dienstverlening voor de in beheer zijnde panden van het ministerie;</li> <li>- Het verzorgen van de salarisadministratie en het optreden als informatie- en kenniscentrum op het gebied van salaristechnische en fiscale aspecten van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.</li> </ul>

Bron: (Hoofddirectie Juridische Zaken, 2003)

De nieuwe organisatie kreeg een plaats naast de Beleids-Directoraat-Generalen binnen het Ministerie VenW. Ze kwam dus niet onder de DG's te staan, maar ernaast (interview Rensen) (zie figuur 10).

Figuur 10: Organisatiestructuur Ministerie Verkeer en Waterstaat



Bron: (van Vliet, 2008)

In een eerste fase werden de taken op het vlak van salarisadministratie en facilitair management gebundeld. Pas in een latere fase werd voorzien om ook andere taken zoals bedrijfsmaatschappelijk werk, formatie- en arbo-advies, een aantal expertisetaken op het gebied van personeel en organisatie, alsmede ICT-dienstverlening daaraan toe te voegen (Hoofddirectie Juridische Zaken, 2003).

Doorheen de jaren zijn de taken binnen het SSO echter verder uitgebreid, geclusterd en verder afgelijnd. De dag van vandaag zijn er vier organisatieonderdelen te onderscheiden, die op verschillende domeinen dienstverlening aanbieden, met name SSO-HRM, SSO-Facilitair Bedrijf, SSO-Financiën & Inkoop en SSO-ICT (Hoofddirectie Juridische Zaken, 2008).

Het eerste behelst de HRM-functie. In dit kader bundelt deze directie onder andere taken op het vlak van salarisbetaling, personeelsadministratie, HRM-advies, arbeidsmobiliteit en personeelsontwikkeling.

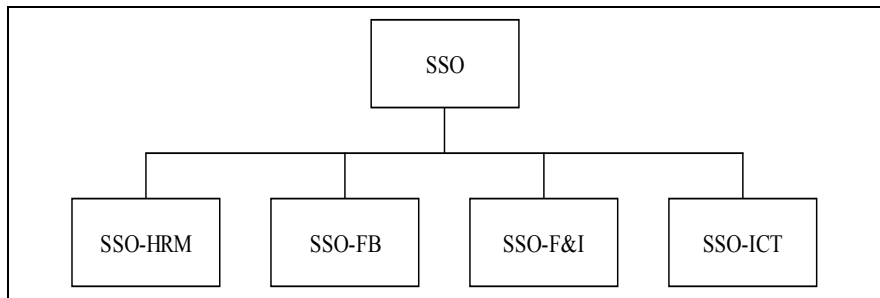
De SSO-Facilitair Bedrijf, ten tweede, concentreert enkele taken op het vlak van het facilitair management. Onder deze noemer valt onder meer het bouwbeheer, verhuizingen, catering, fitnessvoorzieningen, etc.

Vervolgens biedt de SSO, binnen de afdeling SSO-Financiën en Inkoop ook diensten aan op het vlak van financiële dienstverlening, zoals de financiële adviesfunctie en het verrichten van betalingen.

Tot slot, worden er ook diensten op het vlak van informatie en communicatietechnologie (ICT) aangeboden. Het organisatieonderdeel dat hiervoor instaat, is de SSO-ICT. Hieronder vallen werkplekvoorziening, hosting van dienstspecifieke systemen, data- en telecommunicatie, E-services en adviezen en projecten rond ICT (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

Onderstaande figuur (zie figuur 11) geeft een beeld van de inrichting van de SSO, alsook de manier waarop het hier nader beschreven SSO-ICT zich verhoudt ten opzichte van de SSO.

**Figuur 11: Structuur SSO Verkeer en Waterstaat**



Bron: Eigen bewerking

Ook het verzorgingsgebied is stelselmatig uitgebreid sinds de oprichting van de SSO. Daar waar er in eerste instantie enkel aan organisaties binnen het Ministerie VenW werd geleverd, zijn momenteel ook ministeries buiten Verkeer en Waterstaat klant bij de SSO. Hierover in volgende paragrafen meer uitleg.

Belangrijk om aan te stippen is dat het verzorgingsgebied varieert over de verschillende PIOFACH-gebieden heen. Daar waar de eerste drie bedrijfsvoeringstaken enkel en alleen binnen het Ministerie VenW worden aangeboden, levert de SSO-ICT ook voor externe partners, te verstaan andere ministeries. Ook binnen het Ministerie VenW zijn er bovendien verschillen tussen de verzorgingsgebieden, aangezien er voor de Rijkswaterstaat met haar specifieke noden en statuut als uitvoerend agentschap soms een uitzondering dient gemaakt te worden binnen het Ministerie VenW. Het is het de Bestuursraad binnen het Ministerie VenW die daarover beslist.

De dienstverlening van de SSO-ICT strekt zich uit tot buiten het Ministerie VenW. Buiten de SSO zelf en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (met uitzondering van Rijkswaterstaat), hebben ook het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder Ministerie VWS) -het 'virtuele Ministerie' Jeugd en Gezin inclusief- en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verder Ministerie SZW) hun activiteiten op het vlak van ICT aan de SSO-ICT overgedragen.

> 4.2.2. *Korte geschiedenis (ontstaan, groei, verdere samenwerking)*

De SSO werd op 2 april 2003 boven de doopvont gehouden. Dit initiatief kan als een uitloper gezien worden van de efficiëntieprogramma's onder Balkenende I en Balkenende II in het eerste deel van het nieuwe millennium. Deze programma's onder de eerste regeerperiode(n) van Premier Balkenende hadden als doel de centrale overheid efficiënter en beter te doen werken. Ze werden overkoepeld door het Programma Andere Overheid, dat overigens vroegtijdig zou stilgelegd worden en niet tot de vooropgestelde besparings- en verbeteringsresultaten leidde (Luts et al., 2009). Later zou dit initiatief opgevolgd worden door het Programma Vernieuwing Rijksdienst (2007-2011) dat gelijkaardige efficiëntiedoelstellingen najoeg.

Deze efficiëntieprogramma's kenmerkten zich door de strijd aan te binden met de verkokering van het beleid (zowel horizontaal, als verticaal), door een groot aantal nieuwe ICT-projecten die de slagkracht van de overheid moesten vergroten en door het streven naar een vermindering van de bureaucratie. Het concentreren van ondersteunende taken paste hier perfect in (Ringeling, 2008; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007).

In een eerste fase was het de bedoeling om binnen het Ministerie VenW de bedrijfsvoering naar boven te trekken. Hier spreekt men van een interne concentratie. Door het standaardiseren van de dienstverlening en het samenvoegen van de expertise, zo werd geoordeeld, zou een verhoogde kwaliteit in de dienstverlening kunnen bereikt worden, bovendien gepaard gaande met een efficiënter gemeenschappelijk beheer. Door het samen te doen, moest de dienstverlening met andere woorden beter, sneller en goedkoper worden (Programmateam Vernieuwing Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

In lijn hiermee kreeg de SSO-ICT vier doelstellingen mee. Ten eerste moest ze een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening realiseren. Ten tweede moesten er efficiëntieslagen worden gemaakt en schaalvoordelen van centralisatie worden benut. Ten derde werd een betere bestuurbaarheid van de ICT-functie beoogd. Tot slot diende integraal management in stand gehouden te worden in de klant-leveranciersrelatie (Rippen, 2008c). Hieronder moet verstaan worden dat de klant kan bepalen 'wat' hij wil en



het ssc verantwoordelijk is voor het 'hoe'. De overheveling van activiteiten en taken verandert bovendien niets aan de eindverantwoordelijkheid van de *business*/van het primaire proces bij de opdrachtgever.

Er werd dus beslist om binnen het Ministerie VenW de ICT-dienstverlening binnen een ssc onder te brengen, met name bij de SSO-ICT. Dit gebeurde naar aanleiding van een gezamenlijk besluit in de bestuursraad van het Ministerie, dat de directeurs-generaal en inspecteur-generaal met de secretaris-generaal en de loco-secretaris-generaal (aangezien het Ministerie VenW geen plaatsvervangend secretaris-generaal meer heeft) samenbrengt (interview Rensen).

Alle onderdelen van het Ministerie VenW stemden ermee in om hun ICT-activiteiten over te hevelen naar de SSO-ICT. Alle onderdelen, behalve de Rijkswaterstaat, dat als uitvoeringsagentschap omwille van haar statuut en opdracht een uitzondering verkreeg binnen het Ministerie VenW. Gedwongen winkelnering lag dus per definitie niet aan de basis van deze concentratieoefening, al was het belangrijk toch op één lijn te zitten binnen het Ministerie VenW.

In de praktijk lijkt het wel zo te zijn dat de agentschappen -de Rijkswaterstaat en KNMI- en de Inspectie iets vrijer in hun afnamekeuze zijn. Zij zouden zich -indien de dienstverlening of samenwerking niet volgens wens verloopt- gemakkelijker kunnen terugtrekken uit de bundeling (interview Rensen). Zo was er op een gegeven moment zelfs sprake van dat de Rijkswaterstaat zijn HRM-adviseurs zou terugtrekken (uit het SSO-HRM). Het is zover niet gekomen, maar deze overwegingstelling laat zien dat het geen onrealistisch scenario betreft.

Deze interne concentratie was het gevolg van een afslankingsdoelstelling bij het Ministerie VenW. Bovendien was er nood aan een strakkere controle op de ICT-functie, die middels deze interne bundeling bij de SSO-ICT in de praktijk zou kunnen gebracht worden. Wat betreft de personele taakstelling, was de oprichting van de SSO-ICT goed voor een besparing van 15% op het ICT-personeel (interview Rensen).

In een tweede fase stelde de SSO zich ook open voor externe partijen, zijnde andere (beleids-)ministeries. Vanuit het rijksbrede denken, de bestrijding van de verkokering en de zoektocht naar financiële en personele

besparingsopportuniteiten werd er vervolgens aan de interne concentratie nog een luik van interdepartementale samenwerking vastgeknoopt waarbij bepaalde ministeries hun ICT geheel of gedeeltelijk insourceten bij de SSO. Verder in dit hoofdstuk zullen de beweegredenen daartoe nog verder toegelicht worden.

Verskillende ministeries hebben de voorbije jaren hun ICT-afdeling overgeplaatst naar de SSO-ICT. Er staan bovendien nog een aantal ministeries gereed om dezelfde stap te zetten. Op dit moment is het Ministerie VenW, het Ministerie VWS en het Ministerie SZW reeds overgegaan tot het insourcen van de ICT-dienstverlening bij de SSO-ICT. De sourcing van de ministeries van Financiën (verder Ministerie Fin) en Algemene Zaken (verder Ministerie AZ) was op het moment van deze studie voorzien voor de nabije toekomst (interview Rensen).

Er kunnen een aantal factoren worden onderscheiden die ertoe geleid hebben dat er op interdepartementale schaal wordt samengewerkt op het vlak van ICT-dienstverlening. In wat volgt belichten we de belangrijkste drijfveren die ertoe geleid hebben dat er binnen de SSO-ICT ook sprake is van een interdepartementale samenwerking.

Het bundelen van de ICT-dienstverlening op interdepartementale schaal kent zijn aanvang in de concentratieoefening van ICT-dienstverlening binnen het Ministerie VenW zelf. Nadat intern de stafdirecties en beleidsdirecties hun ICT hadden overgedragen aan de SSO-ICT en dit enkele jaren vlot bleek te functioneren, richtte de SSO-ICT haar blik ook in de richting van andere partijen binnen de Rijksoverheid.

Het Ministerie VenW wilde met deze actie een slingerbeweging geven richting interdepartementale samenwerking en hoopte op die manier ook een voorbeeldfunctie te stellen binnen het Rijk. Als er al interdepartementale samenwerking op vlak van ICT op het getouw staat, zo werd er bovendien anticipatief gedacht, kan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat maar beter zelf aan het stuur staan (interview Rensen).

In eerste instantie werd beslist om de ICT voor het Ministerie van Jeugd en Gezin te gaan servicen. Dit gebeurde in 2008. Het Ministerie van Jeugd en Gezin is in Nederland een zogenaamd projectministerie, een virtueel ministerie, zo men wil. Dit houdt in dat er ambtenaren uit verschillende

ministeries worden samengebracht om rond de thema's jeugd en gezin te werken. Dit tijdelijk ministerie was gehuisvest bij het Ministerie VWS en vond in de SSO-ICT een goede partner om haar ICT te leveren. Een dergelijk projectministerie kan immers niet zelf instaan voor de ICT-dienstverlening. De SSO-ICT had met haar interne concentratie bovendien reeds aangetoond dergelijke activiteiten naar behoren te kunnen uitvoeren. Er is uiteindelijk gekozen voor insourcing bij de SSO-ICT 'vanwege de goede reputatie die het SSO had als ICT-leverancier en omdat er bij voorkeur uitbesteed zou worden aan een rijkspartij, eerder dan aan een marktpartij (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009).

In een volgende fase hebben ook nog het Ministerie van VWS (2008) en het Ministerie SZW (2009) dezelfde stap gemaakt. Het Ministerie van Financiën en het Ministerie Algemene Zaken hebben reeds een principieel akkoord om mee te stappen in de SSO-ICT-verhaal, maar zullen pas na 2009 de effectieve overgang maken. De SSO-ICT heeft zich immers voorgenomen niet alles tegelijkertijd door te voeren en haar tijd te nemen voor de sourcing van nieuwe partijen.

Een aantal factoren hebben mede een aanzet gegeven tot dit interdepartementaal samenwerkingsverhaal. Vooreerst was er eind 2006 op werkvloerniveau het initiatief gegroeid om tot een standaarddefinitie van de uniforme rijkswerkplek te komen. Op deze manier werd vorm gegeven aan een standaard basiswerkplek voor de departementen die in het initiatief instapten: de Gemeenschappelijke Ontwikkeling Uniforme Desktop (GOUD). In een voorlopig eerste fase ging het daarbij om een samenwerkingsinitiatief tussen de kerndepartementen: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid Welzijn en Sport en Algemene Zaken, alsmede Jeugd en Gezin.

Deze departementen zagen de inefficiëntie in van een situatie waarin ze elk gelijkaardige processen, aanbestedingen en onderhandelingen telkens weer op individuele basis zouden trachten te doen (interview Wielaard). Het gaat hierbij immers telkens om dezelfde behoeften, zoals een rekencentrum, een *cooling*, een *no-break* installatie, etc. Bovendien komen de technologie, de kantoorautomatisering, de databases, de softwarepakketten, e.d. ook telkens van dezelfde (kleine groep)

leveranciers. Er kon dus maar beter samengewerkt worden om de efficiëntie te verhogen en de kostprijs te verlagen.

Dit initiatief smeedde al interdepartementale samenwerkingsbanden. Doordat de plaatsvervangende secretarissen-generaal van de GOUD-departementen de koppen bijeenstaken om na te denken omtrent een uniforme desktop, werden bij dit initiatief ook reeds een heel aantal belangrijke standaarden en een zekere uniformiteit binnen de ICT afgesproken en geïnitieerd. Standaarden waar later op voort zou kunnen gebouwd worden binnen een ssc.

Dit belangrijke samenwerkingsverband deed de betrokkenen overigens nog eens inzien dat het niet opportuun en efficiënt is om telkens opnieuw door elk ministerie op individuele basis *commodity* goederen te definiëren en vorm te geven. Integendeel, men begon in te zien dat als departementen zouden samenwerken, er op het vlak van ICT-diensten een grotere vraag in de markt zou kunnen gezet worden, met gunstigere voorwaarden tot gevolg.

Ook het doorgedreven standaardiseren van de processen zou voor efficiëntiewinsten moeten kunnen zorgen. Het gaat hierbij immers om standaarddiensten, uitvoeringsprocessen met als voorname drijfveer een goede prijs, een goede dienstverlening, tegen een snelle tijd. Het gaat met andere woorden om generieke dienstverlening die gedreven wordt door *service excellence* (interview Wielaard). Dit zijn ingrediënten die zich perfect lenen tot bundeling, om op die manier een goedkopere en betere dienstverlening te bekomen.

Een tweede drijfveer tot interdepartementale samenwerking op het vlak van ICT werd gevormd door het veelvuldig gebruik van projectdirecties (interview Wielaard). Hierbij worden ambtenaren uit verschillende ministeries en directies vanwege hun expertise bij elkaar geplaatst om rond een onderwerp gezamenlijk een tijdelijk beleidsdomein te bewerken. Het projectministerie Jeugd en Gezin, hierboven reeds vermeld, is hiervan -zij het op niveau van een ministerie- een goed voorbeeld.

Bij dergelijke projectdirecties, die in de praktijk ambtenaren van verschillende afkomst ook fysiek bij elkaar plaatsen, is het bijzonder onhandig en inefficiënt als er niet vanuit eenzelfde netwerk kan gewerkt

worden, als er verschillende applicaties door elkaar lopen en als er geheel verschillende ICT-diensten (tijdelijk) bij elkaar moeten worden geplaatst.

Ook in navolging van de opmars van projectdirecties werd de behoefte gecreëerd voor een basiswerkplek en standaardprocessen op het vlak van ICT. De flexibiliteit en mobiliteit van de rijksambtenaar van de toekomst, die in het Programma Vernieuwing Rijksdienst gepredikt wordt, verhoogt deze urgentie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007).

Een derde voedingsbodem kan gezien worden als het verlengde van een ander idee uit dat Programma Vernieuwing Rijksdienst (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007). Er wordt immers in het vooruitzicht gesteld af te stappen van het één-gebouw-één-ministerie-principe. De complexiteit van de maatschappelijke problemen waarmee de overheid zich momenteel geconfronteerd ziet, laat niet meer altijd toe in een verkokerde structuur van beleidsdomeinen te werken, ook in de fysieke praktijk niet. Er zal meer en meer tot interdepartementale samenwerking gekomen moeten worden om de maatschappelijke uitdagingen van morgen te blijven aangaan. Dit zet er toe aan om de verkokerde gedachte van één-gebouw-één-ministerie stilaan te verlaten.

Bovendien noopt budgettaire krapte de Nederlandse Rijksoverheid er ook toe om de ambtenaren die niet noodzakelijk in het centrum van Den Haag gelokaliseerd moeten zijn, daar ook niet te huisvesten. 'De vierkante kilometer' in het hartje van de administratieve hoofdplaats van Nederland, Den Haag, dat momenteel een groot deel van de ministeries herbergt, is immers bijzonder duur. Het idee is dan ook om enkel de beleidskern op die locatie te behouden, enkel de ambtenaren die er nood aan hebben dicht bij de politiek (Tweede Kamer) te zijn. In de praktijk zal dit tot gevolg hebben dat ambtenaren uit verschillende ministeries en directies in de toekomst met elkaar een gebouw zullen delen. Ook deze plannen zullen vooral welvaren bij het hebben van slechts een minimum aan verschillen op het vlak van werkplek en IT.

Bovenvermelde initiatieven verliepen veelal *bottom-up*, ze werden doorgaans vanuit de ministeries zelf opgeworpen. Op het niveau van het Rijk ontbrak het immers tot kortelings aan (vaste) sturing op ICT. Daar is de laatste tijd echter verandering in aan het komen. Het Directoraat-Generaal

Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR), onder leiding van Jaap Uijlenbroek, heeft immers de bevoegdheid gekregen om op centraal niveau -ten aanzien van alle 13 de ministeries- op vlak van de ICT maatregelen te nemen en initiatieven te ondersteunen. Vanuit deze invalshoek is de DGOBR dan ook uitgegroeid tot de regisseur van het GOUD-initiatief en zal het in de toekomst waarschijnlijk nog een grotere rol op vlak van ICT(-beheer) toebediend krijgen.

Het DGOBR is in het leven geroepen om de coördinatie tussen de verschillende onderdelen van de Rijksdienst verder te verbeteren. Het zou er moeten gaan over de bedrijfsvoering op het niveau van het Rijk als geheel: personeel, huisvesting, *facility management*, inkoop en informatievoorziening (Bekker, 2009).

Daar komt nog eens bij dat er op centraal niveau voor de Rijksdienst een belangrijk efficiëntieprogramma wordt opgelegd, met daarin significante besparingsdoelstellingen. Roel Bekker, programma secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst, heeft naast een aantal departementale en interdepartementale maatregelen en initiatieven ook harde objectieven ingesteld (taakstellingen) om tegen 2011 tot een betere en kleinere Rijksoverheid te komen.

Zo ook is er een taakstelling bepaald om 25% op staf en ondersteuning te besparen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007). Niet alleen moet er over goed twee jaar een vierde minder VTE's werkzaam zijn in de ondersteunende diensten vallend onder de bedrijfsvoering, er moet ook een aantoonbare vermindering van 25% op het personeelsbudget aangetoond kunnen worden. Dit laatste moet er voor zorgen dat het aantal in mindering gebrachte ambtenaren niet zomaar door externe inhuur wordt vervangen.

Deze taakstellingen hebben de departementen dan ook aangezet actief naar oplossingen te zoeken om de besparingsdoelstelling te realiseren (interview Rensen, Wielaard). 'Kleiner en beter', zo heette het in het Programma Vernieuwing Rijksdienst (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007). Dit kan natuurlijk enkel geschieden als er op zoek wordt gegaan naar opportuniteiten voor efficiëntiewinst en naar structuren en processen die voor een betere dienstverlening kunnen zorgen. Interdepartementale samenwerking, onder andere in de vorm van ssc's

kwamen daarbij op de voorgrond. Daar waar voordien reeds werd gedacht aan (verdergaande) interdepartementale samenwerking, maar het vaak bleef bij ideeën, plannen en intenties, moest er nu werkelijk (op korte termijn) tot actie overgegaan worden.

Nu de departementen snel op zoek moesten gaan naar opportuniteiten om efficiëntiewinsten te behalen als gevolg van de jaarlijkse taakstelling, werden de bedrijfsvoeringskoppelen (meestal in hoofde van de plaatsvervangende secretaris-generaal) bijeen gestoken en werd er overgegaan tot interdepartementale samenwerking. Ook zo bij de SSO-ICT, waarbij de taakstelling een belangrijke drijfveer vormde bij het Ministerie VWS en het Ministerie SZW om tot een verregaande samenwerking op het vlak van ICT over te gaan en aansluiting te zoeken bij de SSO-ICT (interview Wielaard, Rensen & Kools).

Zo geven in dit kader gesprekspartners bij het Ministerie SZW aan hoe de taakstelling hen aanzette verschillende besparingsscenario's in de balans te leggen (interview Wielaard). Zo werden op het Ministerie SZW vier mogelijke scenario's tegen elkaar afgewogen om de taakstelling te verwerken. De ICT kon naar de markt toe verplaatst worden, het Ministerie zou de taakstelling kunnen doorvoeren en met minder capaciteit de ICT in eigen huis trachten recht te houden, er zou voor insourcing binnen de eigen kolom gekozen kunnen worden en tot slot zou er kunnen geopteerd worden voor insourcing bij een ander ministerie.

De optie van uitbesteding op de private markt -outsourcing- zou financieel mogelijks soelaas kunnen brengen, zo getuigt de gesprekspersoon van het Ministerie SZW (interview Wielaard), maar zou in de praktijk tot personele problemen leiden. Men ging er op basis van eerdere ervaringen immers van uit dat ook bij ICT-uitbesteding de uiteindelijk beoogde efficiëntie-uitkomst niet zou bereikt worden. De hamvraag bij uitbesteding is immers: wat gedaan met het personeel?

Eerdere ervaringen leerden deze partij dat de private partner vaak wel zo ver gekregen wordt ermee in te stemmen het personeel over te nemen, maar dat de praktijk vervolgens anders verloopt. De bonden en de ondernemingsraad onderhandelen vervolgens immers de regeling dat de ambtenaren enkel op vrijwillige basis de overstap zouden maken. In de

praktijk zal het overgrote deel van de ambtenaren in de uitbestedende organisatie achterblijven, wat een dubbele kost oplevert.

Enerzijds moet er betaald worden voor de ICT-dienstverlening en anderzijds blijft men zitten met de kost van het achtergebleven personeel. Bovendien is de contractuele relatie met een private organisatie toch meer een puur zakelijke aangelegenheid die niet veel ruimte laat voor aanvullende vragen, onvoorziene probleemoplossing of ruimere onderhandelingsmarges (interview Wielaard). Bij klachten zal al snel verwezen worden naar de letter van het contract.

Het plan om intern de taakstelling door te voeren en met minder mankracht en middelen eenzelfde dienstverleningsniveau na te streven, werd eveneens snel opgeborgen. De plannen daartoe lieten immers zien dat het een haast onbegonnen zaak zou zijn om de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden, indien men het met een stuk minder mankracht zou moeten doen (interview Wielaard).

Een samenwerkingsverband binnen de Rijksoverheid werd dan ook als meest opportune oplossing verkozen. In eerste instantie werd in de dieptekolom gekeken of er een organisatie binnen het eigen ministerie de ICT voor het hele ministerie zou kunnen leveren. De meest voor de hand liggende optie in het geval van het Ministerie SZW zou het Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen (UWV) zijn. Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat onder het Ministerie SZW valt.

De grote afstand tussen het departement en deze uitvoeringsorganisatie, de fundamenteel verschillende processen die er gelden en de dominante grootte ervan, maakte het in de praktijk echter onmogelijk voor het Ministerie SZW om haar ICT daar onder te brengen (interview Wielaard).

De ZBO's worden overigens door verscheidene gesprekspartners opvallend verder uit het verhaal van de ssc's (met departementen als partner) gelaten (interviews Rensen, Wielaard, Kools, van der Zwan & Warffemius). ZBO's kennen geheel andere processen, er heerst een andere cultuur, de bestuurlijke verhoudingen zijn sterk verschillend en de verhoudingen zijn in veel gevallen zoek, zijn enkele van de redenen die voor deze afstand worden aangehaald.



Zo moest het kerndepartement SZW een oplossing vinden voor haar ICT-dienstverlening, goed voor een jaarbudget van om en bij de 14 miljoen euro. Het Ministerie SZW zou -volgens de inschatting van Wielaard- door UWV, met een maandelijks ICT-budget dat 30 miljoen euro benadert, bij insourcing "geheel weggeblazen worden" (interview Wielaard).

Tot slot werd er in de richting van collega-ministeries gekeken om de ICT-dienstverlening bij onder te brengen. Aangezien de SSO-ICT bij het Ministerie VenW ondertussen al een goede reputatie bijeen had gewerkt op het vlak van ICT-dienstverlening, werd in november 2007 -bij afronding van de verkenningfase- een *letter of intent* ondertekend waarin werd geconfirmeerd het pad van inbesteding bij het Ministerie VenW in te slaan (interview Wielaard). De business case liet immers ontegensprekelijk zien dat het om de goedkoopste optie ging (interview Wielaard).

De ICT van de beleidsdirecties en stafafdelingen van het Ministerie VenW, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Ministerie VWS (en het projectministerie Jeugd en Gezin) waren immers reeds eerder op succesvolle wijze ondergebracht bij de SSO-ICT. Op deze manier zag het Ministerie SZW haar managementteam wegvallen, kon het het aantal stafmedewerkers en architecten op vlak van ICT fors reduceren en moest er enkel nog een *exchange*-omgeving met beperkte omvang binnen het eigen departement gehouden worden (voor zaken als systeembeheer, mail, etc.).

De toekomst voor de SSO-ICT ligt nog open en zal in belangrijke mate afhangen van ontwikkelingen op het vlak van interdepartementale samenwerking enerzijds (DGOBR en welke richting het uitgaat) en evoluties op het specifieke domein van de ICT zelf (Standaardwerkplek Rijk). In alle geval staan er momenteel twee ministeries aan de poort van de SSO-ICT. Naast het Ministerie VWS en het Ministerie SZW, hebben immers ook het Ministerie van Algemene Zaken en het Ministerie van Financiën het Bestuurlijk Besluit ondertekend waarin de intentie op papier werd gezet om (delen van) de ICT bij het Ministerie van VenW in te sourcen.

Nadat het Projectministerie van Jeugd en Gezin als eerste in de SSO-ICT was ingestapt, was het voor het Ministerie VWS niet onlogisch om als tweede de stap richting insourcing bij het Ministerie VenW te zetten. Jeugd en Gezin was immers gehuisvest bij het Ministerie VWS. Dat gebeurde in 2008.

Vervolgens volgde in 2009 ook het Ministerie SZW, waarvan we de beweegredenen hierboven hebben uitgeklaard. Als alles volgens planning verloopt, zullen achtereenvolgens het Ministerie FIN en het Ministerie AZ de volgende instappers zijn. Financiën zal de stap echter niet vroeger dan 2010 maken, aangezien er door de SSO een periode van minimaal zes maanden tussen twee operaties wordt voorzien. Of er nadien nog verdere uitbreiding zal plaatsgrijpen, hangt volgens vertegenwoordigers van de SSO-ICT af van het absorptievermogen van het ssc.

Het Ministerie VenW is immers steeds beducht geweest op de risico's die een inbesteding met zich meebrengt. Enkel beheersbare operaties krijgen groen licht, risicovolle operaties waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid in gevaar dreigde te komen, werden gemeden. Zo werd bij de inbesteding van de ICT-dienstverlening van het Ministerie SZW afgezien van servicing aan de Sociale Inlichtingen en OpsporingsDienst (SIOD). De SIOD heeft immers te maken met gevoelige informatie en dito processen en vormt daardoor een groter risico. Er is dan ook een clause in het Bestuurlijk Besluit opgenomen die stelt dat de SIOD zal moeten blijven instaan aan de eigen ICT-dienstverlening.

Bovendien ziet het Ministerie VenW de ICT-servicing niet als *core business* en wil ze er op toezien dat het eigen ministerie als hoofdopdrachtgever en hoofdafnemer van de SSO-ICT voldoende aandacht blijft krijgen voor diens dienstverlening (interview Rensen).

Het is momenteel nog koffiedik kijken hoe de interdepartementale samenwerking op vlak van ICT zich in de komende jaren binnen de Rijksoverheid zal ontwikkelen. Het feit dat het DGOBR (bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een belangrijke rol heeft toebedeeld gekregen voor wat betreft de interdepartementale samenwerking op gebied van ICT zal hierin geen onbelangrijke rol spelen. Zo is onlangs een handvol (kleinere) initiatieven van interdepartementale samenwerking rond ICT, alsook GOUD bij dat DGOBR (en daarmee het Ministerie BZK) ondergebracht. Het DGOBR vormt hiervan momenteel de regieorganisatie.

GOUD kent daarenboven ondertussen al een opvolger. Onder de noemer Standaardwerkplek Rijk, wordt er toegewerkt naar een basiswerkplek voor alle ambtenaren binnen de Rijksoverheid (Nederlandse regering, 2007). Dit

standaardisatieproces moet een efficiëntere, betere en goedkopere dienstverlening mogelijk maken, moet een aantal hindernissen voor interdepartementale samenwerking wegwerken en moet de flexibiliteit en mobiliteit van de rijksambtenaar van de toekomst vergemakkelijken. Indien het Ministerie VenW naast het Beheer van de Uniforme Desktop (GOUD) ook de vraag zou krijgen om het beheer van dit nieuwe initiatief op zich te nemen, zou dit een significante gebiedsuitbreiding van de ICT-dienstverlening met zich meebrengen. Vooralsnog is dit echter niet aan de orde.

Tot slot is het ook belangrijk te vermelden dat de contractuele partijen in hun Bestuurlijk Besluit hebben laten opnemen dat in 2011 de positie van de SSO-ICT binnen het Ministerie VenW heroverwogen zal worden. Het lijkt momenteel in de lijn van de verwachtingen te liggen dat het eigenaarschap aan het Ministerie VenW onttrokken zou worden en dat het als werkmaatschappij onder het Ministerie BZK zal gaan ondergebracht worden, al dan niet gebundeld met andere interdepartementale ICT-samenwerkingsverbanden (interviews Wielaard & Rensen).

Voor het Ministerie VenW biedt dit de garantie dat het het ssc van de schouders kan halen, indien het te zwaar zou gaan wegen. Voor de externe partners biedt het een grotere neutraliteit, dan dat het bij een departement (Ministerie VenW) is ondergebracht. Er worden echter ook bedenkingen gemaakt bij het eigenaarschap van dergelijke interdepartementale samenwerkingsverbanden door BZK. Zo heeft BZK niet bij elk ministerie een even neutraal en (evident) leidend imago. BZK wordt wel eens verweten een té theoretisch ministerie te zijn dat te bureaucratisch te werk gaat en wel eens blijft hangen in het opmaken van uitgebreide nota's en in het opstapelen van rapportage-instrumenten.

### > 4.3. Aanleiding

Ssc's kunnen instrumenteel zijn in het bereiken van een aantal doelstellingen. In eerste instantie gaat het daarbij vaak om het bereiken van een hoger efficiëntiegehalte, een lagere kostprijs of betere dienstverlening. Effectievere processen, bijkomende controle en standaardisatie van processen kunnen ook tot de doeleinden van de invoering van een ssc behoren.

In dit hoofdstuk gaan we even dieper in op de stuwende krachten achter de oprichting en uitbouw van het SSO-ICT. Wat heeft de initiatiefnemers ertoe aangezet om over te gaan tot een ssc? Wat had de oplossing van een ssc boven andere scenario's van efficiëntere bedrijfsvoering?

Bijkomend wordt de vraag gesteld naar de intenties van de externe partners om hun ICT-dienstverlening bij de SSO-ICT onder te brengen. Op welke manier werd deze beslissing genomen en door wie?

Aangezien een deel van bovenstaande vragen reeds in de eerste paragraaf (cfr. 4.2. Inleiding) werden besproken, wordt hier in het kort opgelijst welke factoren meespeelden in het veranderingsproces.

#### > 4.3.1. *Stuwende krachten*

De initiële en drijvende kracht achter de oprichting van de SSO was de kostenbesparingsdoelstelling die de kabinetten Balkenende I (2002) en II (2003-2006) aan de ministeries oplegde.

In zijn eerste ambtsperiodes voerde minister-president Balkenende een aantal volumetaakstellingen en efficiëntietaakstellingen door, die, doorvertaald voor de verschillende ministeries, besparingen opleverden. Op het vlak van *head count reduction* werden er taakstellingen van tussen de 3% en 7% opgelegd, wat in totaal op een daling van 1.976 VTE's uitkwam.

De uitvoeringsambtenaren werden in deze herstructurering gespaard, vooral de ondersteuning werd geviseerd. Wat de efficiëntietaakstellingen betreft, werd een reductie met 8,2% bewerkstelligd (Luts et al., 2009). De eindafrekening kwam uit op een vermindering van bijna 10.000 VTE's, al

moet daarbij wel onder andere de verzelfstandiging van het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat in 2004 uit de statistieken van het Rijk verdween, in rekening gebracht worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007).

Ook het Programma Andere Overheid, dat doelstellingen in zich droeg van ontkokering, samenwerking en verhoogde slagkracht bij de overheid, zette de ministeries impliciet en expliciet aan om efficiëntieverhogende maatregelen en initiatieven te nemen. Later, na de invoering van de SSO, zou bovendien ook de opvolger van Programma Andere Overheid, het Programma Vernieuwing Rijksdienst een drijvende kracht zijn achter de instandhouding, evolutie en uitbreiding van de SSO.

Het bundelen van ondersteunende taken, zoals financiën en inkoop, facilitair management, salaris- en personeelsadministratie en ICT was instrumenteel om de besparingsdoelstellingen te behalen. Door deze (her)centralisatieoefening kon de efficiëntie verhoogd worden van de processen en dienstverlening en konden schaalvoordelen binnen het ministerie benut worden.

Dit alles moet echter gebeuren zonder te raken aan de kwaliteit van de dienstverlening, zo niet zou er groot protest rijzen. Het zou de ambities van het kabinet overigens voorbijstreven. Meer nog, door het samenbrengen van expertise en het inzetten op professionaliteit en verbetering van processen zou de kwaliteit van de dienstverlening door middel van de SSO verder verhoogd moeten worden, zo luidde ook één van de doelstellingen van de directeur SSO-ICT Perry van der Weyden (Van der weyden, 2009).

Daarenboven zou integraal management in de klant-leveranciersrelatie moeten in stand gehouden worden, waarbij de beleidsneutrale SSO de verantwoordelijkheid houdt over de manier waarop de dienstverlening wordt verleend, uiteraard binnen de kaders gesteld door de overeengekomen *Service Level Agreements*. De opdrachtgevers zullen enkel en alleen nog de keuze kunnen maken uit een (beperkt) assortiment om aan te geven wat ze nodig hebben, over het 'hoe' hebben ze geen zeggenschap.

Er werd ook voor de organisatievorm van een ssc gekozen om de bestuurbaarheid van -in dit geval- de ICT te verbeteren. Voordien was er vanuit centraal oogpunt weinig tot geen zicht te krijgen op de ICT binnen de

verschillende Beleids-Directoraten-Generaal (Van der weyden, 2009). De oprichting van de SSO zou hierin verandering brengen door het opmaken van een inventarisatie van alles wat aanwezig was van applicaties, contracten, softwarepakketten, etc. Anderzijds kan er in een ssc betere controle uitgeoefend worden op toekomstige aankopen, beheer en gebruik van ICT-producten en diensten.

Het laat ook toe om meer tot standaardwerk te komen en af te stappen van een ruime mate aan maatwerk. Het standaardiseren van het dienstverleningsaanbod en het stroomlijnen van de interne processen moet de efficiëntie op korte en lange termijn verhogen en kan heel wat financiële middelen vrijmaken.

Het Programma Vernieuwing Rijksdienst dat in 2007 opgestart werd door Balkenende IV en concrete en erg strakke taakstellingen oplegde voor de bedrijfsvoering binnen de Rijksdienst, zou de verdere uitbouw van de SSO-ICT verder in de hand werken. Verschillende ministeries gingen -ook buitenshuis- op zoek naar oplossingen om de opgelegde VTE-reducties te realiseren en kwamen daarbij onder andere uit bij de SSO-ICT.

Voor de Ministeries VWS, SZW en in een volgend stadium ook FIN en AZ was de SSO-ICT de uitgelezen kans om de taakstelling te realiseren en op een duurzame wijze het dienstverleningsaanbod naar de toekomst toe te garanderen. De efficiëntieslagen die Roel Bekker de ministeries oplegde en strak opvolgt, spelen hierin een erg belangrijke rol.

Tot slot zit in al deze stuwende krachten de evolutie verweven dat er meer in de richting van (interdepartementale) samenwerking gekeken wordt binnen de Nederlandse Rijksoverheid. Het probleem van de verkokering en de steeds complexer wordende maatschappelijke uitdagingen duwt beleidsmakers en leidend ambtenaren er toch al sneller toe om -al dan niet duurzame- samenwerkingsverbanden op poten te zetten.

#### > 4.3.2. *Business case*

Bij het nemen van de beslissing om al dan niet over te gaan tot de invoering van een ssc, wordt in de meeste gevallen gebruik gemaakt van een zogenaamde business case. Hierin worden de verschillende alternatieve

pistes naast elkaar geplaatst om de voor- en nadelen tegenover elkaar te plaatsen en ook de verschillende kostenplaatjes in rekening te brengen. Het Ministerie VenW heeft in 2003 dan ook op basis van een business case geopteerd om over te gaan tot de opstart van de SSO, daar dit de meest opportune optie bleek.

De externe partners die nadien zijn ingestapt in de SSO-ICT en zijn overgegaan tot de insourcing van de eigen ICT-activiteiten bij het ssc binnen het Ministerie VenW hebben overigens ook een dergelijke business case opgemaakt die ertoe diende om de afweging te maken tussen deze aansluiting of andere opties zoals outsourcing of investering binnen een andere overheidsorganisatie.

Omwille van de vertrouwelijkheid van de gegevens die in een dergelijke business case worden opgenomen, was het doorgaans niet mogelijk om toegang te krijgen tot deze documenten. Precieze overwegingen en data zijn op dit vlak dan ook niet mee te geven. Wel lieten de gesprekspartners in onze interviewronde optekenen dat de business case tot de conclusie kwam dat de SSO-ICT de beste optie bleek, daarbij diverse factoren in overweging nemend als kosten, personeel, dienstverlening, privacy, etc. - zowel op korte als op lange termijn.

De afweging die binnen het Ministerie SZW werd gemaakt en die leidde tot de ondertekening van het Bestuurlijk Besluit die voorzag in de intrede van het ministerie bij de SSO-ICT staat verder beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk (cfr. 4.2. Inleiding).

De GOUD-departementen, die uiteindelijk ook partners zullen worden van de SSO-ICT hebben daarenboven een aantal afspraken gemaakt in voorbereiding van de samenvoeging van ICT-taken bij de SSO. Deze werden geformaliseerd in het Bestuurlijk Besluit.

#### > 4.4. Governance-structuur

De SSO-ICT kent zowel interne als externe partijen. Aangezien er op interdepartementale schaal dienstverlening plaatsvindt, en aangezien dat dit dient te gebeuren op basis van een goede samenwerking en verstandhouding tussen de betrokken partijen, is er zorg besteed aan een duurzaam en evenwichtig governance-model. Onder governance wordt verstaan: het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden op een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden (zie tabel 14).

**Tabel 14: Begripsomschrijving governance**

**Definitie van governance:**

Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden op een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Bron: (Dijcks & Geuzendam, 2005)

Er moet immers een goed evenwicht worden gevonden tussen de klanten, de opdrachtgevers, de opdrachtnemer en de eigenaar in het spel. Zowel de vraag- als de aanbodzijde moet geresponsabiliseerd worden en de doelstelling van efficiëntere dienstverlening mag de focus op de processen en op de kwaliteit van de dienstverlening niet uit het oog verliezen. Het governance-model vormt als het ware een regelcyclus voor de dienstverlening van de SSO-ICT, waarbij vier concrete doelstellingen voor ogen moeten gehouden worden: Eén, er moet sturing voorzien worden op de verdere standaardisatie en de ontwikkeling moet bevorderd worden van standaard oplossingen en dienstverleningsdoelstellingen. Twee, de risico's moeten beheerst worden en de middelen adequaat ingezet. Drie, er dient op elk moment toezicht gehouden te worden op de uitvoering. Vier, er moet verantwoording afgelegd worden over die uitvoering (Shared Service



Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008). De wil tot eenvoud in spelregels, vertrouwen in elkaar en toewijding vanuit de top zijn noodzakelijk voorwaarden, die vervat moeten zijn in een eenduidige governance-structuur (Programmateam Vernieuwing Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

Het governance-model dat voor de interdepartementale SSO-ICT gehanteerd wordt, is gebaseerd op het werkingsmodel dat eerder in het kader van GOUD werd uitgetekend, met name in de *position paper* 1.0 (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008). In deze paper zijn drie belangrijke noties overgenomen. Ten eerste wordt de rolverdeling herhaald waarin Verkeer en Waterstaat de eigenaar is, VWS, SZW en VenW gezamenlijk de rol van opdrachtgever opnemen en de SSO(-ICT) als opdrachtnemer wordt aangeduid. Ten tweede geldt als belangrijk basisbeginsel dat er wordt uitgegaan van een aanbod-gestuurd model van verdergaande standaardisatie waarbij de Producten en Diensten Overeenkomst (PDO) op basis van vraagarticulatie tot stand wordt gebracht. Ten derde moet er op toegezien worden dat het governance-model de vernieuwing van de Rijksdienst mee helpt te ondersteunen. Dit houdt in dat er enerzijds onnodige bestuurlijke drukte voorkomen wordt en anderzijds in een duidelijk onderscheid wordt voorzien tussen de verantwoordelijkheden van de vraag- en aanbodzijde (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

In deze paragraaf zullen we in eerste instantie de verschillende partijen in het governance-model van de SSO-ICT benoemen. Elk van deze partijen heeft zijn eigen verantwoordelijkheden, die het moet opnemen teneinde het ssc tot een succesoperatie te brengen. In een tweede punt zal het bestuursmodel uitgeklaard worden dat werd ingesteld om de verschillende relaties vorm te geven. Ten derde worden de sturingsrelaties bestudeerd die het ssc binnen het Ministerie VenW werkbaar moeten maken. Ten vierde wordt het belangrijke financieringsaspect van de SSO-ICT besproken. Ten vijfde bekijken we ook op welke manier de werking en de prestaties van de SSO-ICT worden opgevolgd en geëvalueerd door de verschillende partijen. Tot slot bekijken we hoe de dienstverlening precies in zijn werk gaat; hoe er gekomen wordt van een behoefte voor een bepaald product of dienst bij één van de afnemers tot de uiteindelijke levering ervan.

#### > 4.4.1. *Betrokken partijen*

In een ssc is er steeds sprake van een aanbiedende partij en een opdrachtgevende partij. Naar de eerste wordt ook wel verwezen als uitvoerder, leverancier of dienstverlener. De tweede wordt ook wel afnemer, klant of ontvangende partij genoemd. Daarnaast is er ook de zogenaamde moederorganisatie, de organisatie die hiërarchisch gezien boven het ssc staat. Zij heeft als eigenaar vaak ook bepaalde verantwoordelijkheden en (sturings)lijnen richting het ssc lopen.

Ook in het verhaal van de SSO-ICT zijn deze partijen aanwezig. Langs afnemerskant is er het Ministerie van VenW zelf dat haar ICT-dienstverlening bij het ssc heeft geplaatst. Daarnaast is de SSO zelf uiteraard ook afnemer van de SSO-ICT. Voorts gaat het om een interdepartementaal ssc, waarbij ook het Ministerie SZW en het Ministerie VWS betrokken zijn als afnemer.

De SSO-ICT is de uitvoerende partij op het vlak van ICT-dienstverlening, als onderdeel van de SSO VenW. Het hoofd van de SSO-ICT is Perry van der Weyden. Hij is de directeur van de SSO-ICT.

Tot slot is het Ministerie VenW de moederorganisatie, aangezien de SSO -en dus ook de SSO-ICT- onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie VenW valt. Het eigenaarschap ligt tot nader order bij het Ministerie VenW. De directeur van de SSO is Marc Salimans.

Al deze partijen krijgen een specifieke plaats toebedeeld in het bestuursmodel opdat de dienstverlening volgens duidelijke regels en structuren kan functioneren waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk werden vastgelegd.

#### > 4.4.2. *Bestuursmodel*

In de governance-structuur van de SSO-ICT kunnen een aantal rollen onderscheiden worden, die dan weer verbonden moeten worden met de verschillende partijen in de dienstverleningsuitwisseling. Ten eerste is er de kaderstellende rol. Voor het GOUD-domein gold dat de regie bij de plaatsvervangende secretarissen-generaal lag, alwaar zij gezamenlijk de

verantwoordelijkheid droegen. Concreet houdt dit in dat ze toezien dat de algemene uitvoering binnen de lijnen van het Rijksbeleid valt, voorts moet er op gelet worden aan een verdere standaardisatie te werken en is de kadersteller verantwoordelijk voor de werking van de verschillende benodigde systemen en de randvoorwaarden verbonden aan GOUD (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008i). Ondertussen is deze regiefunctie overgedragen aan het DGOBR, die vanuit een centraal perspectief binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de kaders stelt voor interdepartementale samenwerkingsverbanden; onder meer ook op het vlak van ICT. Wat betreft de kaderstellende rol met betrekking tot de ICT-dienstverlening die voortvloeit uit de sourcing, is VenW als eigenaar kadersteller.

De eigenaarsrol ligt dus bij het Ministerie VenW. In de praktijk betekent dit dat de hoogste ambtenaar met bedrijfsvoering in zijn portefeuille, de directeur Financiën, Management en Control (FMC) -bij afwezigheid van een plaatsvervangend secretaris-generaal bij het Ministerie VenW- namens de secretaris-generaal de ambtelijke verantwoordelijkheid draagt voor de prestaties en de werking van de SSO. Op dit moment betreft dit de persoon Jan Lintsen.

Hij staat in voor de *Control*-functie voor het departement en is dus ook kaderstellend voor de bedrijfsvoering. In die hoedanigheid legt hij de standaarden vast, waarmee bepaald wordt wat (op basisniveau) wel en wat niet geserviced wordt. Dit vindt zijn neerslag in het Producten en Diensten Overzicht (PDO) (zie tabel 15), dat als basismenu van de dienstverlening aanzien kan worden. In de praktijk zal de eigenaar geen PDO vaststellen die niet naar de zin is van het opdrachtgeversberaad (interview Rensen). Jan Lintsen is ook rechtstreeks bevoegd voor het aanduiden, evalueren en ontslaan van de directeur van de SSO, Marc Salimans. Formeel gezien is het de directeur FMC die het functioneringsgesprek voert met de directeur van de SSO en hem op basis daarvan evalueert.

**Tabel 15: Producten en Diensten Overzicht**

Producten en Diensten Overzicht:
Inventaris van alle producten en diensten die op basisniveau door de SSO kunnen geleverd worden.

Bron: Eigen bewerking

Uit het eigenaarschap van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat volgt ook rechtstreeks dat de ministeriële verantwoordelijkheid bij de Minister van VenW ligt. Minister Camiel Eurlings (CDA) kan dan ook ter verantwoording geroepen worden in de Tweede Kamer indien er zich problemen voordoen die te maken hebben met de activiteiten van de SSO.

Vervolgens zijn er de opdrachtgevers. De opdrachtgeversrol richting de SSO-ICT bestaat uit de hoogste ambtelijke vertegenwoordigers van de deelnemende departementen, die bedrijfsvoering in de portefeuille hebben. Meestal gaat het hierbij om de plaatsvervangende secretaris-generaal. De opdrachtgevers binnen de verschillende departementen zijn verantwoordelijk voor de zogenaamde vraagarticulatie.

De governance-nota stelt dat “de opdrachtgever hierin (door een regieorganisatie) dusdanig zou moeten ondersteund worden dat hun strategische behoeften herkenbaar worden ingebracht in het totaal. Ook moeten regieorganisaties de strategische behoeften in samenspraak met SSO doorvertalen in tactisch en operationele zin, dusdanig dat de geleverde diensten ook daadwerkelijk voorzien in hun behoeften” (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008). De opdrachtgever moet het ‘wat’ formuleren, de opdrachtnemer bepaalt vervolgens ‘hoe’ daartoe moet gekomen worden.

De vraagarticulatie die als belangrijkste taak kan gezien worden van de opdrachtgevers, speelt op drie terreinen. Het dient ten eerste te gebeuren ten behoeve van de samenstelling van het PDO. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de basis-dienstverlening (bijvoorbeeld een standaard werkplek) en de basis-plusdiensten (bijvoorbeeld een aangepast computerscherm). Als eigenaar van de SSO, is het de formele bevoegdheid van VenW om het PDO vast te stellen. De basis van deze vaststelling ligt

echter in de praktijk bij de vraagarticulatie bij de regieorganisaties van de deelnemende partijen. Er gaat grondig overleg met de opdrachtnemers vooraf aan beslissingen omtrent het PDO. Een vlotte samenwerking tussen de eigenaar en de opdrachtgevers/afnemers is onontbeerlijk. Samenwerking en vertrouwen zijn de hoekstenen van een goed functionerend ssc. Het uiteindelijk vastgestelde PDO heeft betrekking op het gehele verzorgingsgebied en wordt jaarlijks herbekeken om steeds verdergaande standaardisatie mogelijk te maken.

Ten tweede dient de vraagarticulatie ook bij te dragen aan het opstellen van de *Service Level Agreements* (SLA) binnen de lijnen van het PDO. Een accurate vraagarticulatie door de opdrachtgever moet er voor zorgen dat de dienstverlening nauw aansluit op de noden en behoeften die bij de eindgebruikers bestaan. Uitgaande van het PDO wordt per departement in overleg tussen de SSO en de regieorganisatie een individuele SLA afgesloten die een meer specifiek antwoord biedt op de vragen 'wat', 'hoeveel', 'wanneer' en 'voor wie'. Hierin worden tevens afspraken gemaakt met betrekking tot kwaliteitsniveaus, betalingsmodaliteiten en opvolgingsinstrumenten. De SSO rapporteert via managementinformatie aan de opdrachtgevers over de voortgang van de overeengekomen SLA.

Ten derde moet er ook door de opdrachtgevers aan doorgedreven vraagarticulatie gedaan worden met het oog op een (goede) uitvoering van de SLA. In het kader van de uitvoering van de SLA, ondersteunt en adviseert SSO de regieorganisaties bij de detaillering van de vraag alsook rondom het specificeren van de uitvoering- en realisatieaangelegenheden. Hier spelen overlegmomenten per departement op in (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

Er wordt in omgekeerde richting ook benadrukt dat tijdige en juiste toelevering van adequate verantwoordingsinformatie onontbeerlijk is voor een gepaste sturing. De managementrapportages zijn hierin instrumenteel.

Er zijn enkele overlegstructuren in het leven geroepen om al deze partijen toe te laten hun verantwoordelijkheden en taken goed uit te oefenen.

Zo is er vooreerst het belangrijke opdrachtgeversberaad. De opdrachtgevers beraadslagen op strategisch niveau over vijf aangelegenheden. Ten eerste de samenstelling van het PDO en de gerelateerde tarieven. Ten tweede

wordt ook de kwaliteit van de dienstverlening opgevolgd en besproken. Ten derde worden de ontwikkelingen in de omgeving van het ssc in het oog gehouden en waar nodig geanticipeerd. Ten vierde wordt er beraadslaagd over eventuele ontwikkelingen in de functionaliteit van de standaard werkplek. Ten vijfde staat ook een verdergaande standaardisering van de dienstverlening op de agenda. Het opdrachtgeversberaad komt tweemaal per jaar samen (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

Het vaststellen van de PDO is dus een van de belangrijke taken van dit beraad. Daarnaast gaat ze ook onder andere over de vraag of er nieuwe partijen worden toegelaten.

Het opdrachtgeversberaad voor de SSO-ICT bestaat uit vertegenwoordigers van de drie deelnemende ministeries; het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zit de directeur van de SSO - Marc Salimans- in het opdrachtgeversberaad als opdrachtgever. Op het eerste gezicht is dit een eerder vreemde constructie, maar gegeven het feit dat de directeur FMC (als verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering) reeds de eigenaarsrol vertegenwoordigt, en in die rol ook deel uitmaakt van het opdrachtgeversberaad, geen geheel onlogische keuze. Bovendien neemt de SSO ook diensten af van de SSO-ICT, waardoor de algemene directeur van de SSO ook werkelijk één der opdrachtgevers is. Bovendien is ook de opdrachtgeversrol binnen het Ministerie VenW geconcentreerd binnen de SSO, waar die voordien nog werd waargenomen door de bedrijfsvoeringsstaf van de verschillende betrokken DG's en IG. De directeur van de SSO is dus de gedelegeerde opdrachtgever voor het Ministerie VenW en vertegenwoordigt op die manier (tevens) de DG's en IG in hun dienstverleningsbehoeften.

Daarnaast zitten vanuit de opdrachtgeversrol ook de plaatsvervangende secretarissen-generaal van de Ministeries VWS en SZW, als hoogste ambtelijke verantwoordelijken voor de bedrijfsvoering in hun ministerie in het opdrachtgeversberaad. Belangrijk daarbij is immers dat ieder insourcend departement zelf de organisatie voor haar rekening neemt van de vraagarticulatie voor de verschillende onderdelen van het departement,

opdat de SSO met één partij afspraken kan maken met betrekking tot de dienstverlening (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

De Directeur FMC heeft een zitje in het opdrachtgeversberaad als vertegenwoordiger van de eigenaar, het Ministerie VenW. Hij is in die rol ook voorzitter van het beraad. De directeur van de SSO-ICT tot slot zit ook in het opdrachtgeversberaad, en wel in de rol van opdrachtnemer: de uitvoerende instantie. Aanvankelijk posteerde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de accountmanager als opdrachtnemer in het opdrachtgeversberaad. Deze cumul werd echter niet gesmaakt door de externe partners, waarna de directeur SSO-ICT zijn plaats heeft ingenomen. Dit wijst er op dat de rol van eigenaarschap en opdrachtgever bij het Ministerie VenW in de beginnende moeilijke gecombineerd werd.

Naast het opdrachtgeversberaad is er ook een afnemersberaad. De belangrijkste functie van dit beraad is optreden als een soort van voorportaal op het opdrachtgeversberaad. Het is een plaats om ervaringen en kennis uit te wisselen en de behoeftes, vragen en knelpunten met betrekking tot de dienstverlening te ventileren. We kunnen vijf voorname doelstellingen identificeren van deze overlegstructuur. Ten eerste is er het waarnemen van de vraagarticulatie in termen van het PDO (ante-hoc). Hierbij worden de wensen en behoeften van de afnemers vertaald naar dienstverleningsopdrachten. Ten tweede geeft het afnemersberaad advies op het door de opdrachtnemers opgestelde PDO (post-hoc). Ten derde bieden ze inzicht in de voortgang van de dienstverlening. Ten vierde vormt het een platform voor uitwisseling van kennis en ervaringen ten aanzien van de regievoering. Ten vijfde, tot slot, stellen ze tot doel de organisatie van de dienstverlening goed te laten verlopen (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

De deelnemers aan het afnemersberaad zijn vertegenwoordigers van de regieorganisaties binnen de verschillende departementen. Het afnemersberaad kan als het voorbereidende orgaan van het opdrachtgeversberaad aanzien worden en kent dan ook eenzelfde frequentie van samenkomen.

Tot slot zijn er ook nog de structurele overleggen per departement. Dit betreft een per departement ingericht overleg tussen de regieorganisatie en de opdrachtnemer. Enerzijds laat het toe tot een goede vraagarticulatie te

komen bij de uittekening van de SLA's, vertrekkende vanuit de behoefte van het betreffende departement en tevens om zo goede afspraken te maken over te leveren aantallen, levertijden, etc., inclusief afspraken omtrent specifieke wensen voor dat betreffende departement passend binnen het generieke bouwstenen concept van SSO. Anderzijds vormt het de ideale plek om aan monitoring van de dienstverlening te doen.

Aan de ene kant van dit overleg zitten vertegenwoordigers van de regieorganisatie en aan de andere kant vertegenwoordigers van het relatiemanagement bij de SSO-ICT. De frequentie van dit beraad hangt af van de behoeftes bij de specifieke departementen (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008). In de praktijk blijkt dit soort van klantenberaad een overlegstructuur te zijn dat eerder informeel overleg pleegt en na een verkennende fase zichzelf overbodig maakt (interview Rensen).

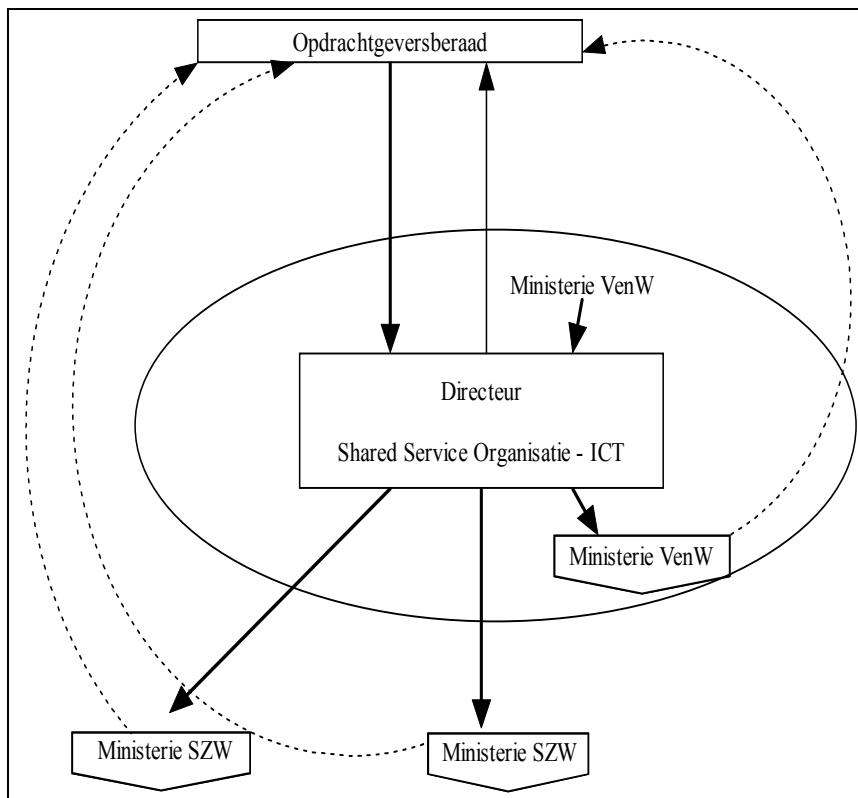
Dan is er ook nog de opdrachtnemer/uitvoerende organisatie, de SSO in algemene zin en de SSO-ICT op het vlak van ICT in meer specifieke zin. Zij neemt de dienstverleningsvragen van de klanten/afnemers in ontvangst en levert dienstverlening aan een vooraf afgesproken prijs (in lijn met het PDO).

#### > 4.4.3. *Sturingsrelaties*

Als sturingsrelatie beschrijven we de betrekking waarin tot elkaar staande organisatie-onderdelen elkander op de door hun gewenste manier doen werken (van Vliet, 2007). In dit verhaal kunnen we enkele partijen onderscheiden. Er is de uitvoerende partij, de SSO-ICT, met aan het hoofd de directeur van het ssc. Er zijn sturingsrelaties vanuit het Ministerie VenW als eigenaar en de opdrachtgevers als gezamenlijk sturingsorgaan.



**Figuur 12: Sturingsrelaties Shared Service Organisatie-ICT**



Bron: Eigen bewerking

In bovenstaande figuur (zie figuur 12) zien we een schematisch beeld van de relaties die van tel zijn binnen de SSO-ICT. De SSO-ICT levert dienstverlening binnen het eigen Ministerie VenW, alsook aan externe partijen Ministerie SZW en Ministerie VWS. De SSO-ICT wordt gestuurd via enerzijds een relatie met het Ministerie VenW, als eigenaar en anderzijds via het gezamenlijke beraad van opdrachtgevers waarin alle afnemers een vertegenwoordigend zitje hebben.

De kaderstellende bevoegdheden berusten bij de eigenaar van de SSO-ICT, met name het Ministerie VenW. In hoede van Jan Lintsen, de hoofddirecteur FMC wordt de controle-functie vanwege het departement op

het vlak van de bedrijfsvoering waargenomen. Daarnaast is hij dus ook kaderstellend voor wat betreft de functionering van de SSO-ICT (interview Rensen).

Onder kaderstellend kan verstaan worden de sturing op de algemene uitvoering van het ssc binnen het rijksbeleid, een verdere standaardisering, de werking van de verschillende benodigde systemen en de randvoorwaarden (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

Dit houdt in dat het Ministerie VenW bijvoorbeeld als eindschakel bepaalt welke standaarden er binnen de dienstverlening van de SSO-ICT gelden; welke systemen geserviced worden en welke niet. Na het (adviserend) aanhoren van het beraad van opdrachtgevers zal de directeur FMC het PDO vaststellen met daarin de dienstverleningscatalogus.

Dit betekent nog meer dat het Ministerie VenW -steeds in hoofde van de hoofddirecteur FMC- de directeur van de SSO-ICT aanstelt, evalueert en kan ontslaan. De directeur van de SSO-ICT op zijn beurt moet verantwoording afleggen bij het Ministerie VenW voor de prestaties en het functioneren van de SSO-ICT en moet bewijzen dat er binnen de door het Ministerie VenW gestelde kaders geopereerd wordt.

Ook over de grote beleidslijnen met betrekking tot de SSO-ICT wordt op dit niveau beslist. De vraag of bepaalde dienstverleningsactiviteiten verder worden uitbesteed (op de markt), wordt eveneens beslist door de eigenaar.

Tot slot is het Ministerie VenW ook de laatste schakel in het escalatiepad dat te volgen is indien er zich conflicten of problemen voordoen in bepaalde dienstverleningsrelaties.

Het opdrachtgeversberaad bestaat uit de hoofddirecteur FMC als eigenaar, de plaatsvervangende secretarissen-generaal van het Ministerie VWS en het Ministerie SZW en de Algemeen Directeur van de SSO als opdrachtgevers voor de drie sourcende ministeries en de directeur SSO-ICT als opdrachtnemer.

Haar taak bestaat voornamelijk uit het articuleren van de vraag. In concrete termen betekent dit het vertalen van de eigen behoeften naar het opdracht geven tot een bepaald assortiment dienstverlening in de SLA's. In algemene

(gezamenlijke) termen houdt dit in dat er op basis van de eigen behoeften en op basis van de doelstellingen van het ssc een accuraat PDO wordt voorbereid.

Door enerzijds de monitoring te verzorgen van de dienstverlening en na te gaan of deze verloopt volgens de kaders van het PDO en volgens de afspraken binnen de SLA's kunnen er tijdig problemenesignaleerd worden. Door anderzijds gezamenlijk de dienstverleningsmodaliteiten en -behoeften te bespreken kan het PDO verder op punt gesteld worden. Daarbij kunnen de tarieven aan bod komen, kan de kwaliteit van de dienstverlening besproken worden, kunnen veranderende ontwikkelingen in de omgeving in consideratie genomen worden, kunnen ontwikkelingen in de functionaliteit van de standaard werkplek behandeld worden en kan er in de richting gewerkt worden van een verdergaande standaardisering van de dienstverlening.

#### **> 4.4.4.    *Financieringsrelaties***

Wat betreft de financieringsrelaties gaat het om de economische ruilrelatie waarbij de opdrachtgever betaalt voor een product of dienst dat door het ssc geleverd werd (van Vliet, 2007). De bijzondere financieringsmodaliteit is een belangrijk kenmerk van een ssc. Het gaat immers steeds om een resultaatsverantwoordelijke eenheid die dienstverlening levert op basis van een contract (SLA) tegen een specifieke verrekenprijs.

Voor de SSO-ICT is de situatie zo dat de geleverde producten en diensten op basis van daadwerkelijk verbruik of afname inzichtelijk worden gemaakt en doorbelast aan de opdrachtgever. De financiële verrekening vindt tweemaal per jaar plaats. Bij de afsluiting van de SLA voor het uitvoeringsjaar vindt, in overleg met de afnemende organisatie, een budgettaire overheveling plaats. De basis hiervan ligt in de inschatting van gebruik en verbruik van producten en diensten. Hierbij spreekt men van de standopname. In september van het uitvoeringsjaar wordt dan door de SSO-ICT op basis van de standopname op 1 juli, inzicht gegeven in de werkelijke afname versus de oorspronkelijke raming. Ten gevolge hiervan vindt een budgettaire bijstelling plaats, ten gunste of ten laste van de afnemer. Op het einde van het jaar vindt dan een definitieve afrekening plaats op basis van de exact afgenomen aantallen.

Indien een gewenst product of dienst niet in het PDO is opgenomen, zal in overleg met de opdrachtgever worden onderzocht of en tegen welke kosten en voorwaarden deze eventueel toch kan geleverd worden. Dit zal echter steeds gebeuren op basis van een uitgebrachte offerte met een beschrijving van kosten en mogelijke consequenties (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009).

De integrale kost van de dienstverlening wordt gedekt door de opdrachtgevende partij. Hiertoe is een integraal kostprijsmodel in het leven geroepen dat op analytische wijze de volledige kostprijs van de verschillende producten en diensten in kaart kan brengen.

De verrekening vindt op diverse onderdelen van de dienstverlening plaats. Het personeelsbudget -en ook het materieel basisbudget- is structureel en wordt in het Bestuurlijk Besluit tussen de diverse betrokken partijen vastgesteld. De kosten hieraan verbonden worden jaarlijks per factuur verrekend bij het ondertekenen van het SLA.

Het transitiebudget is de kost die de overstap van een partij naar de SSO-ICT dekt. Ze is éénmalig en eindig en wordt eveneens middels een factuur door de opdrachtgever betaald. Tot slot zijn er de kosten van de specifieke dienstverlening, de basis en basis-plus-diensten. Deze worden op basis van het bovenvermelde schema verrekend (*forecast* - tussenstand - eindafrekening). Vervolgens wordt dit per factuur verrekend aan de partijen, die binnen de 45 dagen (waar mogelijk binnen de 21 dagen) de betaling dienen over te maken (Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat, 2008).

Indien er diepte-investeringen moeten gedaan worden voor structurele veranderingen of in het kader van een vernieuwings- en ontwikkelingspolitiek, zal deze kost gedeeld worden door de sourcende partijen. Het principe dat hierbij geldt is dat de versleuteling zal geschieden op basis van gemiddeld gebruik door de partijen.

Belangrijk tot slot is aan te geven dat er geen boeteclausule is uitgewerkt. Samenwerking en vertrouwen zijn de kernwoorden van de SSO-ICT en dit mag niet doorkruist worden. Indien er toch betalingskwesties zijn, is er een escalatiepad uitgewerkt van niveaus waarop klachten kunnen aanhangig gemaakt worden. Gesprekspersonen geven echter te kennen dat dit pad

vooral nog niet is bewandeld moeten worden (interviews Rensen & Wielaard).

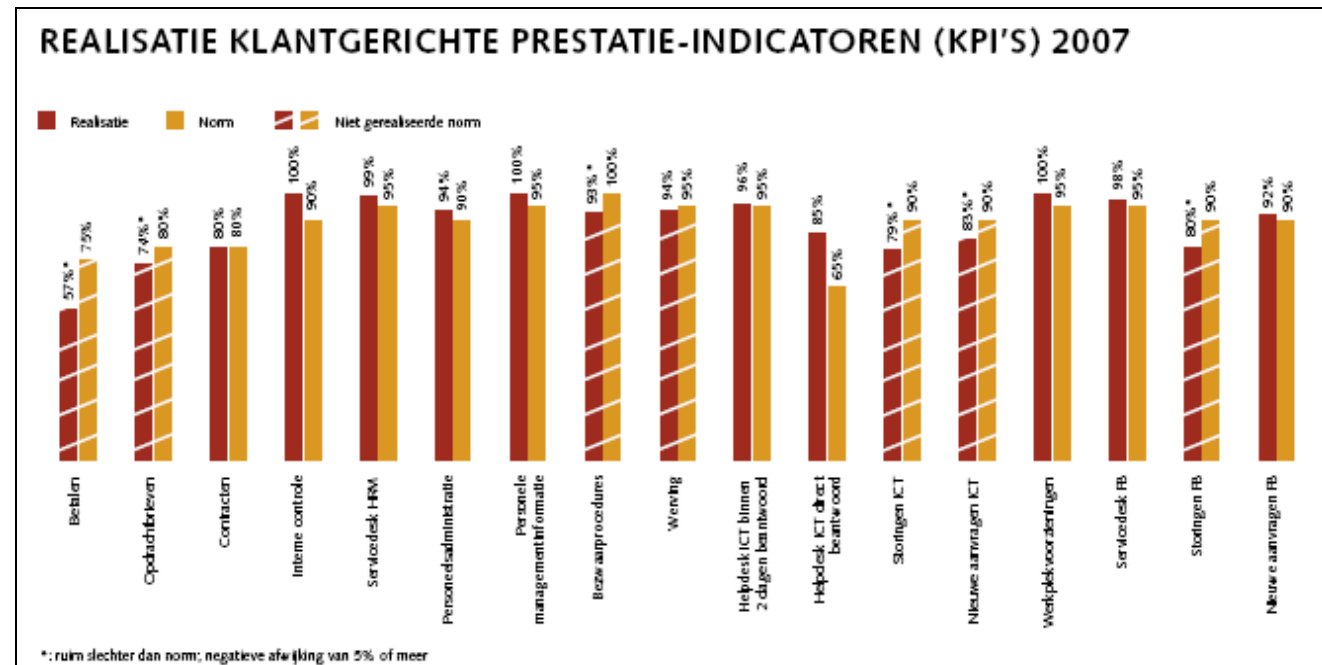
#### > 4.4.5. *Evaluatie-instrumenten*

De sourcende partijen hebben hun ondersteunende activiteiten op het vlak van ICT-dienstverlening bij de SSO-ICT ondergebracht en worden nu bediend op basis van in SLA's opgenomen afspraken en unitprijzen. In het opdrachtgeversberaad verzamelen de afnemers zich met onder andere als doel de dienstverlening op te volgen en te evalueren.

Om de dienstverlening op te volgen zijn verschillende monitors in het leven geroepen. In eerste instantie zijn er zogenaamde *Key Processor Indicators*, KPI's, in het leven geroepen, die in kaart brengen hoe de SSO-ICT presteert op een aantal belangrijke items. Hierbij gaat het onder andere om het aantal klachten, hoe snel er wordt gehandeld, enz. Het behaalde prestatieniveau wordt dan telkens afgezet ten opzichte van de vooropgestelde doelstellingen.

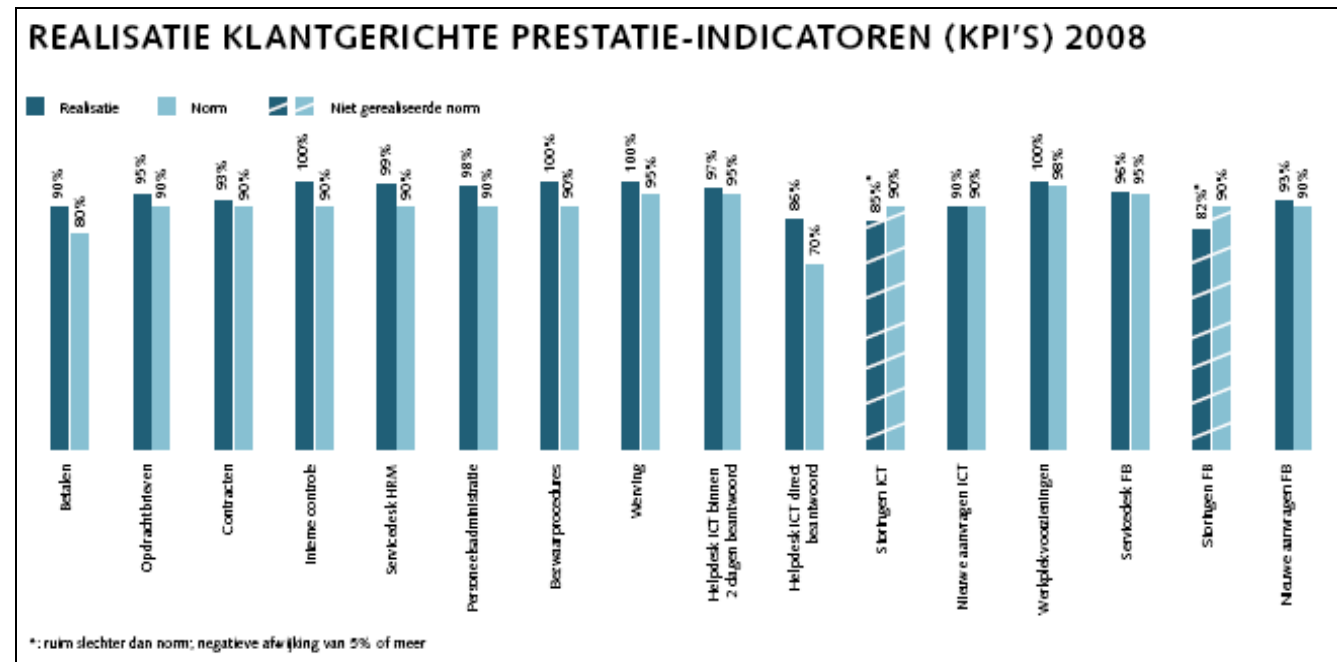
Hieronder kan u de KPI's van 2007 en 2008 terugvinden (zie figuur 13 & 14). Zoals kan opgemerkt worden, boekt de SSO-ICT duidelijk vooruitgang door de jaren heen. Waar in 2007 nog zeven van de 17 KPI's niet het vooropgestelde doel behaalden, gold dit in 2008 -met strenger wordende normen- nog maar voor twee KPI's (waarbij één KPI werd geschrapt). De afnemers krijgen op maandelijkse basis een overzicht van de KPI's.

Figuur 13: Klantgerichte KPI's SSO-ICT (2007)



Bron: (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009)

Figuur 14: Klantgerichte KPI's SSO-ICT (2008)



Bron: (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009)

Er worden ook klanttevredenheidsmetingen uitgevoerd, op initiatief en verantwoordelijkheid van de SSO-ICT zelf. Op deze manier wordt in het oog gehouden of de dienstverlening ook effectief is en de klanten tevreden stemt. Bij het Ministerie SZW zien ze geen grote schokken in de klanttevredenheid, het blijft ongeveer op hetzelfde niveau hangen als voordien (interview Wielaard). Doch, de tevredenheidsgraad was reeds goed en er moet in rekening genomen worden dat er nu minder financiële middelen naar de dienstverlening gaan. Concrete cijfers met betrekking tot klanttevredenheid worden pas eind 2009 voorzien (interview Wielaard).

Er wordt ook aan benchmarking gedaan. Hierbij wordt vooral de vergelijking van dienstverleningskosten gemaakt tussen gelijkaardige organisaties, met name organisaties binnen de publieke sector. Bij aanvang van de SSO-ICT werd echter ook een benchmark voorzien met een grotere groep organisaties, waarin ook private organisaties werden meegenomen. Hierin kwam naar voren dat de prijzen van de SSO-ICT marktconform zijn. Deze benchmark maakte deel uit van de business case die de partijen opstelden voor de oprichting van de SSO-ICT.

Betrokkenen bij het project sourcing geven overigens aan dat ICT een eerder gemakkelijk te vergelijken sector is (interview Wielaard). De kost van een werkplek is bijvoorbeeld objectief te vergelijken met andere organisaties. De prijs per basiswerkplek-ICT, wat neerkomt op de facturatieprijs van een veel gevraagd basispakket bij de SSO-ICT, is een belangrijke maatstaf van vergelijking.

#### > 4.4.6. *Dienstverlening*

De SSO-ICT biedt een dienstverlening aan de verschillende partijen aan die hun ICT hebben geïnsourcd bij het Ministerie VenW. Het aanbod inzake ICT-dienstverlening bestaat uit zes te onderscheiden onderdelen. Ten eerste is er de werkplekvoorziening, die neerkomt op het GOUD-domein. Dit pakket bevat geüniformiseerde en gestandaardiseerde automatiseringsvoorzieningen. Daarmee worden gebruikers ondersteund binnen het verzorgingsgebied bij de uitvoering van reguliere kantoorwerkzaamheden op zowel de kantoorlocatie als daarbuiten (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009).



Ten tweede is er de hosting van dienstspectifieke systemen waarbij gezorgd wordt voor de aansluiting van applicaties op de infrastructuur van de SSO door gebruik te maken van gedeelde en gestandaardiseerde bouwstenen. Het gaat daarbij dus per definitie om systemen die eigendom zijn van de klantorganisatie zelf. Op verzoek van deze eigenaar kan de SSO-ICT (afdeling systeembeheer) de technische implementatie van het systeem verzorgen op de, onder de verantwoordelijkheid van de SSO-ICT vallende, infrastructuur (hardware platform en netwerk) en het technische en/of operationele beheer en onderhoud van het systeem (hard- en software).

Ten derde is er de data- en telecommunicatie. Het gaat hierbij om ondersteuning van infrastructurele vraagstukken voor netwerk- en telecom bij de afdeling Netwerkbeheer. Verantwoordelijkheid van netwerkbeheer omvat onder andere gebieden als vaste en mobiele telefonie inclusief blackberry en callcenters, infrastructurele voorzieningen voor netwerk- en *telecomconnectivity*, *firewall* en *security*, netwerkservices en *remote access* -voorzieningen.

Ten vierde zijn er de E-services en functioneel beheer. Binnen dit pakket zit begeleiding van de ontwikkeling en implementatie van de internetstrategie door het in eigen beheer op basis van eigen expertise vormgeven, bouwen, beheren en (laten) hosten van complete websites en webapplicaties door de SSO-ICT. Ook hier wordt er in de DVO een lijst van te leveren componenten opgenomen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009). Het functioneel beheer van informatiesystemen komt dan weer neer op het in uitvoerende zin verzorgen dat informatiesystemen blijven voldoen aan de functionele eisen van de bedrijfsprocessen die door de systemen worden ondersteund.

Ten vijfde is er de productgroep inzake adviezen en projecten. Klanten kunnen onder deze noemer bij de SSO-ICT terecht voor ondersteuning op diverse terreinen van de geautomatiseerde informatievoorziening. De basisdienstverlening omvat het leveren van advisering en projectleiding op het gebied van ICT. In de breedte kan gedacht worden aan onder andere technisch advies (architectuur/systeemkennis), organisatie informatievoorziening, procesanalyse en ontwerp, gegevensbeheer, beveiliging, advisering in generieke ICT (o.a. pakketselectie/applicatiekeuze op basis van functionaliteit) en aan projectmanagement/projectleiding

(Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009).

Ten zesde, tot slot, is er ook dienstverleningsmogelijkheid op vlak van coördinatie van integriteit en beveiliging. Hieronder het overzicht van geleverde producten en diensten door het SSO-ICT (zie tabel 16)

**Tabel 16: Dienstverleningsdomein SSO-ICT**

De domeinen van dienstverlening van de SSO-ICT:	
-	Werkplekvoorzieningen
-	Hosting van dienstspecifieke systemen
-	Data -en telecommunicatie
-	E-Services en functioneel beheer
-	Adviezen en projecten
-	Coördinatie van Integriteit en beveiliging

Afhankelijk van welk dienstverleningsdomein binnen het ICT-pakket, is er sprake van verschillende vrijheidsgraden voor afdeling. De werkplekvoorziening is door alle partijen in beginsel af te nemen, hier is sprake van gedwongen winkelnering. De partijen hebben zich hier in het Bestuurlijk Besluit toe verbonden. Voor de hosting van dienstspecifieke systemen geldt een zogenaamde multi-vendor situatie, waarin de applicaties waarvan gevraagd wordt ze aan te sluiten op de infrastructuur van de SSO, eerst moeten voldoen aan een specificatie (Criteria Acceptatie Nieuwe Systemen (KANS)) vooraleer ze werkelijk kunnen overgeplaatst worden. Er worden met andere woorden strikte voorwaarden gesteld vooraleer van insourcing sprake kan zijn. Voor de andere vier onderdelen van de ICT-dienstverlening, met name data- en telecommunicatie, E-services, adviezen en projecten en coördinatie van integriteit en beveiliging geldt een onvoorwaardelijke afdeling.

Schaalvergroting, standaardisatie en uitwisselbaarheid zijn belangrijke doelstellingen van het project sourcing dat dient bij te dragen tot de

krijtlijnen uitgezet in het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Belangrijk is in dit kader dat in de governance-nota, die het project sourcing begeleidt, beschreven staat dat de overgenomen dienstverlening in een periode van twee jaar getransformeerd wordt naar SSO-ICT-standaarden. Dit betekent dat er wordt gekozen voor de volgorde: eerst concentreren, dan standaardiseren. De dienstverlening wordt op deze manier overgenomen zoals ze eruitzag voor de sourcing. Na de bundeling wordt dan stapsgewijs werk gemaakt van een verdere standaardisatie. Dit is een risico, aangezien de problemen die standaardisering voortbrengen nu op het bord van de SSO-ICT zelf komen te liggen. Deze manier van werken biedt wel het voordeel dat het de overgang vergemakkelijkt.

De sturing van vraag en aanbod wordt hierbij gerealiseerd middels het PDO en de SLA, die feitelijk de aanbod -en vraagkant vertegenwoordigen. Daar waar het PDO als het ware de menukaart vertegenwoordigt, geeft de SLA een exhaustief overzicht van welke ICT-dienstverlening door de opdrachtnemer (SSO-ICT) aan de klant verleend zal worden, aan welke voorwaarden dat gebeurt en volgens welke (opvolgbare) standaarden. Elk insourcend ministerie heeft zo zijn eigen dienstverleningsovereenkomst.

Het voorbeeld van DVO tussen het Ministerie SZW en de SSO-ICT geeft aan 'een normstelling voor prestatiemetingen te zijn'. De vooropgestelde performantieniveaus en afgesproken voorwaarden kunnen instrumenteel zijn om het effectieve dienstverleningsverloop op te volgen. Enerzijds beschrijft deze overeenkomst de *scope*, de inhoud van de dienstverlening en de kaders, tezamen met het niveau van de dienstverlening dat in afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is overeengekomen. Anderzijds legt ze het gemeenschappelijk referentiekader vast voor de overeengekomen dienstenniveaus (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009).

Zo wordt er ook gewerkt met kritische succesfactoren voor de dienstverlening van de SSO-ICT. Voor de opdrachtnemer betekent dit dat de dienstverlening in de prijs en kwaliteit concurrerend moet kunnen zijn met alternatieven op de markt. Kwaliteit heeft daarbij niet enkel betrekking op de technische voorziening, maar ook op de daaraan inherente dienstverlening. Er wordt op periodieke basis aan kwaliteitscontrole en borging gedaan om de continuïteit en informatiebeveiliging van de dienstverlening te verzekeren. Daarnaast wordt de kwaliteit van de

dienstverlening ook gemonitord aan de hand van verschillende rapportages, klanttevredenheidsonderzoeken, audits en benchmarks (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009).

De opdrachtnemer -de SSO-ICT- verbindt er zich toe op periodieke basis inzicht te verschaffen in het door haar geleverde kwaliteitsniveau. Hiertoe wordt door een onafhankelijke organisatie onderzocht of de kwaliteit, de prijs en de toekomstvastheid van de IT-dienstverlening op niveau zijn. De kwaliteit van het IT-beheer wordt vervolgens door middel van een zogenaamde *Third Party*-mededeling aan de opdrachtgever bekendgemaakt. Een mogelijkheid om de kwaliteit van de IT-beheerprocessen aan te tonen, is het laten beoordelen van het IT-beheer door een onafhankelijke partij. Hierbij wordt dan gesproken van een *Third Party*-mededeling (TPM) (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009).

Ook de tevredenheid van de klanten wordt opgevolgd. Hiertoe is de opdrachtnemer verantwoordelijk. Op periodieke basis worden de afnemers en directe klanten gepeild op hun tevredenheid.

Ook wat betreft informatiebeveiliging heeft de opdrachtnemer zich ingedekt. De SSO-ICT levert diensten die voldoen aan normen van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzonder Informatie (VIRBI). Er wordt dienstverlening verleend met betrekking tot en met het vertrouwelijkheidsniveau 'departementaal vertrouwelijk', zolang men in lijn blijft met de Wet op Bescherming van Privacy (WBP) (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009).

De afnemers geven dan ook aan geen angst te hebben of wantrouwen te koesteren jegens de opdrachtnemer op dit vlak. Geheime en vertrouwelijke informatie zal niet onder ogen komen van onbevoegden (Interview Wielaard). Technisch beheer van applicaties en systemen die onder de rubrieken 'staatsgeheim confidentieel' en 'staatsgeheim zeer geheim' vallen, maken geen onderdeel van uit van de dienstverlening. Hieronder valt onder andere de SIOD (Ministerie SZW), dat dan ook buiten het verzorgingsgebied valt.

De producten en diensten die worden aangeboden door de SSO-ICT, zijn conform het opgestelde PDO en zijn zowel in een basisvariant verkrijgbaar,

als in een basisplusvariant. Zo bestaat het basispakket producten en diensten kort gesteld uit een uniforme kantoorbasiswerkplek en alle daarbij noodzakelijke ondersteunende werkzaamheden. De afnemer dient in de overeenkomst enkel te preciseren hoeveel gebruikers daarmee uitgerust dienen te worden.

Daarnaast voorziet de DVO ook in een basispluspakket. Hierbij worden afwijkingen van en aanvullingen op het basispakket mogelijk gemaakt. Het gaat daarbij om een limitatieve lijst van voorzieningen waarmee tegemoet wordt gekomen aan de meest voorkomende vragen van afnemers als het aankomt op aanvullingen en afwijkingen op de basiswerkplek. Veel specifieke ICT-adviesverlening valt hieronder, alsook bijvoorbeeld het aanvragen van een aangepast toetsenbord.

Mocht ook hiermee nog niet ten volle tegemoet kunnen gekomen worden aan de noden, wensen en behoeften van de afnemer, is er daarbovenop nog de mogelijkheid voorzien tot bestelling van gebruikersorganisatie afgestemde, zogenoemde dienstspecifieke hard- en software. Basis en basisplus covert echter ongeveer 99% van de dienstverlening (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009).

Indien een bijkomende vraag om maatwerk de kern van de dienstverlening zou raken en bijvoorbeeld gevolgen zou hebben op de dienstverleningsniveaus of kostprijs van de dienstverlening van andere partijen, dient dit verder afgestemd te worden met het opdrachtgeversberaad (interview Rensen).

Concreet komt het er op neer dat de opdrachtgever op het eind van elk kalenderjaar in overleg met de SSO-ICT aangeeft hoeveel basis werkplekken en basisplus zal afgenomen worden in het daarop volgende jaar. Het aantal overeengekomen werkplekken kan echter in de loop van het jaar nog gewijzigd worden, mochten er zich veranderingen hebben voorgedaan bijvoorbeeld ten gevolge van een tussentijdse uitbreiding of inkrimping van de formatie of de beslissing om deeltijdse werknemers een computer ter beschikking te stellen. Ook indien er bijvoorbeeld thuiswerkplekken moeten beschikbaar gemaakt worden of extra werkplekken voor stagiairs voorzien dienen te worden, kunnen er wijzigingen aan het SLA aangebracht worden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie, 2009).

#### > 4.5. Veranderingsmanagement

In deze paragraaf gaan we na op welke manier de overstap van externe partijen is verlopen bij hun intrede in de SSO-ICT. Meer bepaald stellen we ons de vraag op welke manier de overgang wordt gemaakt van in eerste instantie de ICT-dienstverlening in eigen huis te hebben naar uiteindelijk de situatie waarin de activiteiten op het vlak van ICT-dienstverlening zijn overgeplaatst naar de SSO-ICT.

Een eerste punt bespreekt de fasering die gehanteerd wordt bij de overstap van één van de afnemende partijen, met name het Ministerie SZW, naar de SSO-ICT.

Een tweede punt bespreekt de heikele kwestie van het personeel. De vraag die hier beantwoord wordt is wat er gebeurt na de overstap naar het SSO-ICT met het personeel dat instond voor de ICT-dienstverlening van het Ministerie SZW.

##### > 4.5.1. *Overgangstraject*

Het traject dat het Ministerie SZW heeft doorlopen beginnende van de ICT-dienstverlening in eigen huis met als einddoel de overheveling van haar ICT-activiteiten bij de SSO-ICT, geeft een goed zicht op de verschillende fasen die worden afgewerkt vooraleer sprake kan zijn van afgeronde insourcing. In de verkenningfase werd door het Ministerie de afweging gemaakt hoe men de ICT efficiënter kon organiseren en waar dit zou moeten gebeuren. Hierbij werden ook de kansen die het nieuwe traject zou bieden, met daarbij ook de verbonden risico's (Ollongren et al., 2008).

Vervolgens werd een Bestuurlijke Intentie afgesloten, een zogenaamde *letter of intent*, waarbij de algemene condities voor de overgang werden vastgelegd. Hierbij werd op collectieve basis gewerkt door met alle betrokken departementen samen te zitten en werd ook het DGOBR mee betrokken.

Een derde fase bestond uit de verdiepingsfase, waarbij een business case werd opgemaakt die het scenario van het ssc beschreef. Hierbij werden kosten-baten analyses opgemaakt in de betrokken departementen. In de

tweede paragraaf van dit hoofdstuk is dit afwegingstraject voor het Ministerie SZW zorgvuldig besproken.

Zo werd er een inventaris gemaakt van alles wat in huis was van licenties, applicaties, contracten, enz. Verschillende gesprekspartners geven overigens aan dat het een mooie bijkomstigheid is dat hierbij een mooi overzicht wordt bekomen van wat allemaal aanwezig is. Een personeelsmapping maakte ook deel uit van deze voorbereidende werkzaamheden. Er kwam ook een kloofanalyse aan te pas die uitwees welke verschillen er bestonden tussen wat VenW nodig had qua competenties en wat SZW op dat vlak kon leveren. Ook werden overplaatsingsplannen onderhandeld waarin werd uitgezet wie, wanneer en waar terecht zou komen. Dit alles vond zijn neerslag in de *position paper* en gelieerde documenten die uiteindelijk in het Bestuurlijk Besluit zouden worden opgenomen (interview Wielaard).

Ook de bonden (met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden) en de Medezeggenschap werden hierbij nauw betrokken. Het bleek van cruciaal belang deze partijen op elk moment te betrekken en ook erg open te zijn in de toekomstplannen en doelstellingen van de opeenvolgende fasen. De sourcing werpt immers heel wat tegenkanten en spanningen op, die best arm in arm met de werknemersvertegenwoordiging kunnen onderhandeld worden. Bij SZW bleek dit een moeizaam traject te zijn. Ondanks dat in de overgang de lonen gelijk bleven, het pensioensfonds hetzelfde bleef, de arbeidsregeling onveranderd bleef, het woon-werkverkeer op dezelfde manier geregeld zou worden, het ambtsjubileum onder dezelfde voorwaarden bleef bestaan en de consignatieregeling gelijk bleef, bleven er toch nog (kleine) obstakels in de secundaire arbeidsvoorwaarden bestaan die de onderhandelingen bemoeilijkten (interview Wielaard). Na lang aanslepende onderhandelingen werden deze alsnog weggewerkt.

Een vierde fase bestond uit een bestuurlijke besluitvormingsfase per case, waarbij per ICT-onderdeel, dat zou overgezet worden, de voor- en nadelen werden afgewogen om tot een *go* of *no go* te komen.

De voorlaatste fase kwam neer op de implementatie van al wat afgesproken was met de verschillende departementen. Deze fase wordt overigens nog verder uitgesplitst tot een transitiefase (per departement) en een transformatiefase. Tot slot zou er ook nog een evaluatie opgemaakt worden.

#### > 4.5.2. *Personeel*

Het veranderingsmanagement dat parallel loopt met de insourcing van ICT-dienstverlening door de ministeries bij de SSO-ICT is van groot belang, de focus op de factor personeel zo mogelijk nog belangrijker. Het overbrengen van de ICT-dienstverlening is immers niet alleen een technische operatie, het gaat ook gepaard met ingrijpende personeelsveranderingen, cultuursvermenging en vernieuwde rolpatronen. Dat had de SSO-ICT goed begrepen. Reeds van de start hebben de projectleiders bij het ssc hoog ingezet op de zogenaamde zachte kant van de overgang. Er werd in het bijzonder aandacht besteed aan de medewerkers.

“Het is met het personeel dat het moet gebeuren, die factor kan niet overschat worden in het veranderingsproces”, aldus een gesprekspartner bij de SSO-ICT (interview Rensen). Er is in sterke mate gemanaged op cultuur, houding en gedrag. In die mate zelfs dat ze er zich van bewust zijn dat er misschien tezelfdertijd wat te weinig aandacht ging naar de hardere kant van de zaak; de informatiehuishouding. Op dat vlak zijn ze bij het management van het SSO-ICT momenteel een inhaalslag aan het maken. Er wordt gewerkt aan een standaard competentieset waaraan alle medewerkers moeten voldoen. Het heeft wat voeten in de aarde gehad om de weerstand hiertegen op de werkvloer te overkomen, maar na verloop van tijd werd het als een eerlijk systeem beschouwd (interview Rensen).

Het uitgangspunt is dat de insourcende departementen hun personeel inzake ICT overdragen naar de SSO-ICT. Deze worden vervolgens formeel medewerker van het Ministerie VenW en verliezen hun werknemer-werkgever relatie met hun oorspronkelijk ministerie. Vervolgens wordt er binnen de SSO-ICT hard aan gewerkt om de ‘bloedgroepen’ te vermengen.

De instroom van personeelsleden wordt zo goed als mogelijk begeleid om er een nieuwe gezamenlijke organisatiecultuur te stichten. Dit gebeurt al voor de effectieve overgang, met een hele reeks medewerkersbijeenkomsten waarin ze reeds kunnen kennismaken met hun toekomstige collega’s en werkplek (interview Rensen).

Het Ministerie VenW had voor het zich openstelde voor externe partners ongeveer 2.600 werkplekken te beheren. Bij de overgang tot insourcing van het Ministerie SZW moest ook het personeel mee overgaan. Het



verzorgingsgebied breidde immers uit met ongeveer 3.800 werkplekken (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Met de overgang naar de SSO-ICT realiseerde het Ministerie SZW haar taakstelling. Zo reduceerde Sociale Zaken en Werkgelegenheid haar aantal ICT-personeelsleden van 86,6 VTE's naar 65 medewerkers, die vervolgens allemaal de overstap maakten van Ministerie SZW naar de SSO-ICT en zo officieel in het personeelsbestand van het Ministerie VenW terecht kwamen. Het personeelsbudget dat elk Ministerie van het Ministerie van Financiën krijgt in narekening van het aantal medewerkers, werd daarbij voor deze groep personeelsleden dan ook officieel overgeheveld (interview Wielaard). Voor de overstap van de ICT-dienstverlening van het Ministerie VWS ging het over 32 vast en enkele externe werknemers die de overstap maakten, voor 2.800 nieuwe gebruikers (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009).

Binnen SZW bleef vervolgens officieel geen enkele VTE meer over van de groep die zich met ICT-dienstverlening bezighield. De regieorganisatie werd immers toegewezen aan een reeds bestaande afdeling binnen SZW. 65 VTE's werden overgeheveld naar het Ministerie VenW, daar ze werkzaam zouden worden bij de SSO-ICT. Voor de overige 21,6 VTE's werd een oplossing gezocht. Een deel werd verholpen via natuurlijk verloop (uitstap of nieuwe baan), de overblijvende werknemers kregen het statuut van herplaatsingsambtenaar toegekend. Met hen wordt -in samenspraak met bonden en ondernemingsraad- een traject afgesloten onder leiding van een *case manager*, met als doelstelling het vinden van een nieuwe baan, is het niet binnen de publieke sector, dan wel erbuiten. In de zomer van 2009 restten er nog drie medewerkers waarvoor een oplossing moest gevonden worden (interview Wielaard).

Er wordt vanuit de SSO-ICT veel aandacht besteed aan het opvangen van dit personeel. De verandering in cultuur en praktische wijzigingen die deze verhuizing (van baan en van werkgever) met zich meebrengt, wordt als belangrijk erkend en op die manier ook begeleid. Zo worden er medewerkersbijeenkomsten belegd, reeds voor de overgang in voege treedt. Op die manier kunnen de werknemers wennen aan de nieuwe omgeving en de toekomstige collega's. Zo kregen de nieuwe medewerkers de kans en de tijd om zich aan de nieuwe organisatie aan te passen. Belangrijk om aan te stippen is dat het management bij de SSO-ICT het verzet dat deze overgang onvermijdelijk met zich meebracht, onderkenden. Er werd geluisterd naar de angsten van de medewerkers. "Verzet hoort er nu eenmaal bij, het is

een zaak er goed mee om te gaan”, was de constructieve opstelling die de SSO-ICT er op na trachtte te houden (interview Rensen).

Een problematisch aspect, is het feit dat het management van de ssc vaak merkt dat in eerste instantie de medewerkers worden overgedragen die minder goed presteren, minder goed in de groep liggen of zelfs verloren liepen op hun vorige werkplek. Daar waar mogelijk proberen de insourcende partijen immers hun beste medewerkers intern te houden, voor dienstverleningsopvolging of in een andere functie. De overgang van deze ‘minder productieve medewerkers’ wordt in een organisatie met alleen maar IT’ers meer zichtbaar. De nieuwe situatie laat minder toe om zich te ‘verstoppen’. Het gevolg is dan ook vaak dat er -in een eerste fase- competentie-armoede heerst binnen de ssc’s. Zij zijn immers gebonden aan de medewerkers die hen worden toegewezen.

Het positieve effect van een ssc daarentegen op dit gebied, zo blijkt ook uit de case SSO-ICT, is dat deze werknemers, vaak wat gedemotiveerd en ongelukkig in hun vorige werk, in veel gevallen deze trend weten te breken nu ze met gelijkgestemde collega’s worden samengebracht en kunnen samenwerken. De werkvreugde neemt toe en de productiviteit wint hier doorgaans ook bij.

#### > 4.6. Effecten

Tot slot bekijken we ook de effecten van de oprichting en doorgroei van de SSO-ICT. Zoals eerder geponeerd, luidt de stelling dat een ssc geen doel op zich is, maar een middel. Er wordt enkel en alleen naar de organisatievorm van een ssc teruggegrepen indien voldoende betrokkenen het eens zijn dat met de oprichting van een dergelijk concept vooropgestelde financiële, organisationele en/of kwaliteitsdoelstellingen worden bereikt.

Het is dan ook belangrijk in eerste instantie te bekijken welke doelstellingen de SSO-ICT meekreeg. De vraag luidt hier met andere woorden op welke problemen dit ssc een antwoord diende te bieden.

Vervolgens is het nuttig een blik te werpen op de effecten die de invoering van de SSO-ICT heeft teweeg gebracht. Om na te gaan of bepaalde (vooropgestelde) doelstellingen zijn volbracht, is het noodzakelijk om parameters van de situatie voor het ssc te vergelijken met dezelfde parameters in de periode na de inwerkingtreding van het ssc. De vraag hierbij zal uiteraard luiden in welke mate hiervoor voldoende gegevens voorhanden zijn.

Een ander soort effectenmeting onderzoekt de winsten die gemaakt worden ten tijde van het SSO-ICT. Het gaat hierbij om voortgangsmetingen die de evolutie van de prijzen, kwaliteitskenmerken en tevredenheidsparameters in kaart brengen. De beoogde schaalvoordelen, die soms enige tijd op zich laten wachten, kunnen op deze wijze worden opgevolgd.

Tot slot gaan we ook na of er aan benchmarking wordt gedaan door de SSO-ICT. Het is immers van vitaal belang dat de deelnemende partijen op periodieke basis aan de hand van cijfers en feiten overtuigd worden van de absolute en relatieve meerwaarde van de SSO-ICT. Dit kan onder meer gerealiseerd worden door benchmarks op te stellen met gelijksoortige organisaties om te bewijzen dat er aan marktconforme voorwaarden wordt gepresteerd. Dergelijke benchmarking kan overigens niet alleen de afnemers ten goede komen, het kan ook gelden als leerinstrument voor het ssc zelf.

#### > 4.6.1. *Doelstellingen*

Doorgaans beogen ssc's een efficiëntere organisatie van ondersteunende taken, zodat de dienstverlening goedkoper, beter en meer beheersbaar wordt. Dat gaat ook op voor de SSO, en in navolging eveneens voor de SSO-ICT. Bij de oprichting van de SSO werden doelstellingen in die trend geformuleerd. De oprichting van de SSO kan gezien worden in de navolging van de bewegingen die het Programma Andere Overheid met zich meebracht. Het Programma Andere Overheid vroeg om een efficiëntere en goedkopere werking van het overheidsapparaat.

Het Programma Andere Overheid beoogde onder andere "een verbetering van de bedrijfsvoering onder meer door het inrichten van 'shared services' (Bothof & van Doorn, 2005). Deze organisatievorm zou de efficiëntie en kwaliteit van de bedrijfsvoering moeten verbeteren. Daarnaast duwden de financiële en personele doelstellingen van het Programma de organisaties eveneens richting samenwerkingsverbanden en efficiëntere organisatievormen. Het concept van ssc's maakte al opmars in de private sector, wat het Ministerie VenW ook overhaalde om de SSO in te richten.

De SSO werd ook in het leven geroepen om de processen te helpen standaardiseren, om de in het ministerie aanwezige (maar verspreide) expertise verder te bundelen en om de sturingslijnen te verkorten. Bovendien vergemakkelijkte de SSO-ICT ook de beheersbaarheid en de bestuurbaarheid van de ICT. Voorheen was deze PIOFACH-taak immers decentraal belegd bij de verschillende Directoraten-Generaal, wat de centrale sturing bemoeilijkte. Zo liet de directeur van de SSO, Perry van der Weyden in een interview weten: "De bestuurbaarheid leed onder de situatie en de kosten waren moeilijk boven tafel te krijgen" (Rippen, 2008).

Door van deze decentrale werking over te stappen naar een interne concentratie van de ICT-functie, wilde men dit euvel verhelpen. Zoals directeur SSO-ICT Perry van der Weyden het verwoordt: "Met de komst van de SSO-ICT is het voor de bestuurders gemakkelijker geworden richting te geven aan de tactische en strategische ICT-functies op het ministerie. We zijn het dienstenaanbod aan het standaardiseren en sturen op geld en op de hoeveelheid pc's per eindgebruiker" (Rippen, 2008).

Door deze bundeling beoogde men ook schaalvoordelen voor kosten en kennis. De kwaliteit van de dienstverlening moest er ook bij welvaren. Kort gesteld was het ssc een middel om goedkopere en betere dienstverlening te bekomen. Doordat het om uitvoeringsprocessen ging, die bestuursneutraal van aard zijn, zouden ze bij elkaar gebracht kunnen worden.

Er werden voor de interne concentratie van de ICT-functie besparingsdoelstellingen opgeworpen. Nadat er in de eerste jaren een last aan migratiekosten zou moeten gedragen worden, was de prognose bij aanvang dat er zeker vanaf 2013 jaarlijks een besparing van 1,1 miljoen euro zou kunnen gerealiseerd worden. Op een jaarlijkse ICT-uitgave van 7,5 miljoen euro, zou dat een niet-geringe besparing opleveren.

Nadien ging men zich ook openstellen voor externe partijen. Hiermee wilde het Ministerie VenW meewerken aan een efficiëntere organisatie van de bedrijfsvoering die onder andere in het Programma Andere Overheid en het Programma vernieuwing Rijksdienst op overheidsbrede schaal werd gepredikt.

Eens extern georiënteerd, werd ook de verzorging van de doelgroep vooropgesteld. In het Bestuurlijk Besluit met het Ministerie SZW luidt het: "De missie van het SSO-ICT is -kortweg- ervoor te zorgen dat medewerkers in het verzorgingsgebied beter, sneller en prettiger kunnen werken.

Een belangrijk instrument om de voortgang van een ssc op te volgen en de prestaties ten opzichte van de vooropgestelde doelstellingen te plaatsen, zijn de voor-na-metingen. Door relevante indicatoren die de situatie voor de invoering van het ssc vatten, af te zetten tegenover gelijkaardige metingen na invoering, kan er in kaart gebracht worden in welke mate het ssc werkelijk heeft bijgedragen tot een betere, goedkopere en snellere dienstverlening.

De vergelijking van de situatie voor en na met het oog op een evaluatie van de doelstellingen is echter in veel gevallen minder gemakkelijk te maken dan zou kunnen verondersteld worden. Eén van de problemen betreft de onjuiste vergelijkingsbasis voor de situatie voor sourcing. In de meeste gevallen werden er geen accurate cijfers bijgehouden met betrekking tot de integrale kostprijs van de ICT-dienstverlening in de situatie 'voor'.

Hierin moet immers de kost opgenomen worden van het personeel, de materiële kosten, de huisvesting, de ondersteuning, enz. De prijs van bijvoorbeeld enkel het personeel is geen juiste vergelijkingsbasis, hoewel die vaak gebruikt wordt als argument om te stellen dat de dienstverlening na invoering van het ssc duurder is geworden. In de situatie waarin de kosten volledig zichtbaar worden gemaakt door middel van facturatie, lijkt het vaak om een hogere kost te gaan dan de situatie voordien waarin men doorgaans geen zicht had op die integrale kostprijs.

Een ander punt dat speelt, is dat de voordelen die optreden door bundeling van expertise en het benutten van schaalvoordelen, soms wat op zich laten wachten. Pas na verloop van tijd verhogen de efficiëntiewinsten, waardoor de kost in eerste instantie hoger kan lijken dan de baat. (interviews Wielaard, Rensen & van der Zwan). Dit laatste probleem speelde slechts in mindere mate bij de SSO-ICT, aangezien het ssc reeds bestond op het moment dat de externe partijen instapten.

Er speelt ook de kwestie dat grote organisatieveranderingen en cultuurwijzigingen die het gevolg zijn van een overstap richting een ssc, in een eerste fase nefast kunnen zijn voor de dienstverlening. Dit moet erkend worden door de partijen, wat voor de SSO-ICT ook geschiedde. Het werd namelijk als volgt verwoord in de *position paper*: "Toch is het mogelijk dat door de verschillende werkzaamheden in aanloop tijdelijk verminderde dienstverlening geboden wordt door het SSO. De departementen hebben dit onderkend. Zij verwachten dat geconstateerde problemen worden opgelost waarbij een goede communicatie tussen de betrokkenen plaats zal vinden." (Ollongren et al., 2008).

Hier wordt meteen een gevoelig punt blootgelegd. Daar waar de doelstelling van een ssc is om efficiënter en goedkoper te werken, kan dit in bepaalde gevallen pas op termijn in de realiteit (en in de cijfers) hard gemaakt worden. 'De kost komt voor de baat', zegt men bij onze Noorderburen. De omschakeling brengt niet zelden een (aanzienlijke) kost met zich mee, een nieuwe organisatievorm komt vaak nog groeipijnen en onvoorziene obstakels tegen en daarenboven ontwikkelen schaalvoordelen zich pas na verloop van tijd. Wanneer de bundeling van expertise pas echt begint te renderen, wanneer processen gestandaardiseerd zijn en wanneer opdrachtgever en opdrachtnemer ten volle aan de ssc-werking aangepast zijn, kunnen de vruchten pas geplukt worden op financieel en kwalitatief vlak.

Dit kan een probleem opleveren voor het werken met externe partijen, die graag dadelijk resultaten willen zien. De partijen die hun ICT-dienstverlening bij de SSO-ICT hebben ondergebracht, willen daarvan liefst zo snel mogelijk de positieve effecten zien. De afnemers zijn immers een contract aangegaan, waaruit ook kan uitgestapt worden indien de afspraken niet worden nagekomen. De externe ministeries behouden zo het recht om het overgedragen personeel terug te vorderen indien er uit de samenwerking wordt gestapt (interview Wielaard). Dit is natuurlijk niet het verhoopte scenario, aangezien de verschillende partijen uit vrije wil en overtuiging in de SSO-ICT zijn ingestapt.

Een belangrijke voor-na-meting is uiteraard de personeelsbezetting. Hier komt de taakstelling naar voren die naar aanleiding van het Programma Vernieuwing Rijksdienst werd opgelegd. Zoals eerder aangehaald was de overstap naar de SSO-ICT voor de Ministeries SZW en VWS instrumenteel om de opgelegde personeelsreducties te bewerkstelligen. Het Ministerie SZW kon haar volledige taakstelling realiseren door de overstap te maken naar het ssc. Zo werd van 86,6 naar 65 VTE's gegaan, waarbij het Ministerie VenW een gewettigde overboeking mocht inschrijven in haar voortgangsrapportage in het kader van de taakstellingsopvolging, waarin het te reduceren en gereduceerd aantal ambtenaren dient bijgehouden te worden.

De SSO-ICT is overigens als organisatie binnen de geïmplementeerde Rijksdienst de taakstelling zelf ook niet ontlopen en heeft sinds 2007 zelf ook enkele personeelsverminderingen dienen door te voeren. In totaal zal ze een taakstelling van 25% moeten doorvoeren in de periode 2007-2011 (interview Rensen).

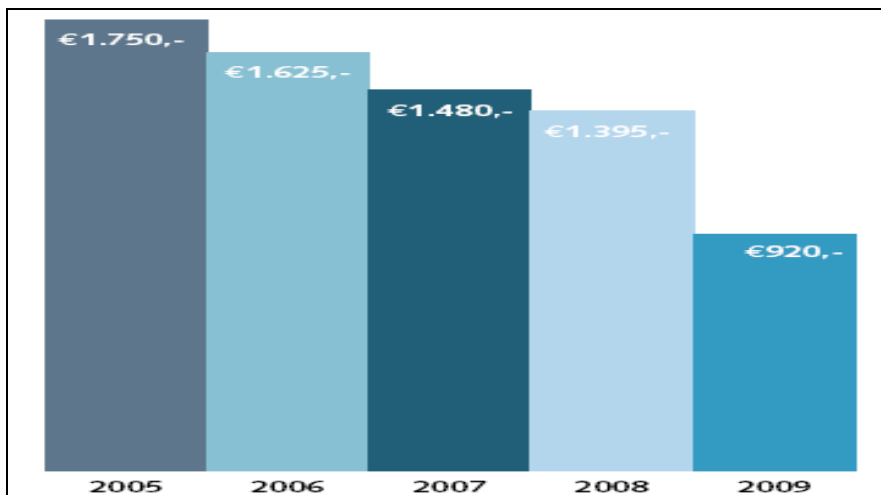
#### *> 4.6.2. Dienstverleningsopvolging*

Vervolgens is er nog de opvolging van de progressie in het prestatieniveau van het ssc zelf. Via dienstverleningsopvolging kan nagegaan worden in welke mate en richting de dienstverlening doorheen de jaren dat het ssc operationeel is, evolueert. Zoals eerder aangegeven, kunnen de schaalvoordelen in bepaalde gevallen pas goed zichtbaar worden na verloop van tijd. De indicatoren die deze opvolging voor hun rekening nemen, kunnen hier zicht op bieden.

Eén van de belangrijkste financiële indicatoren voor de SSO-ICT, is de kostprijs van een basiswerkplek ICT. De basiswerkplek, een complete pc met monitor en printfaciliteit, een basispakket software en ondersteuning van helpdesk en *back-office*, is de graadmeter voor de kostprijs van de dienstverlening. Het gaat hier immers om het basispakket dat wordt afgenomen bij de SSO-ICT. Het kan met andere woorden als graadmeter beschouwd worden voor de kostprijs van de dienstverlening. De evolutie van deze kostprijs kan als maatstaf genomen worden voor de vraag of de doelstelling om goedkopere dienstverlening te bieden, gerealiseerd wordt.

Indien we naar de evolutie kijken van de prijs van de basiswerkplek-ICT, zien we dat die inderdaad goedkoper wordt. Deze prijs is door de jaren heen zelfs gevoelig gedaald (zie figuur 15). In vijf jaar tijd is de prijs geëvolueerd van 1.750 euro naar een prijs onder de 1.000 euro. Alleen al voor het Ministerie VenW levert dit een structurele besparing van jaarlijks 1,7 miljoen euro op (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009).

Figuur 15: Kostprijs basiswerkplek-ICT



Bron: (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009)



#### > 4.6.3. *Benchmarking*

Tot slot stelt zich de vraag in welke mate de SSO-ICT werk maakt van externe vergelijkingen in zogenaamde benchmarks. Dergelijke inter-organisationale vergelijkingen kunnen een dubbel doel dienen. Enerzijds zijn ze instrumenteel om druk te zetten binnen de organisatie om steeds beter te blijven presteren en efficiënter te gaan werken. Via het principe van *name and shame*, zullen alle deelnemende organisaties trachten hoger op de vergelijkingsladder te komen, wat een *horse race* tussen de organisaties teweeg brengt en de werking van de organisaties in theorie zou ten goede moeten komen. “Met benchmarking bepalen we mede waarmee we als SSO-ICT toegevoegde waarde kunnen creëren”, aldus directeur SSO-ICT van der Weyden (Rippen, 2008).

Anderzijds reiken dergelijke benchmarks de afnemers ook belangrijke informatie aan. Het geeft hen een beeld van het relatief prestatieniveau van de dienstverlener waaraan ze hun ondersteunende activiteiten hebben overgedragen en waarvan ze sindsdien dienstverlening afnemen. Op deze manier kunnen de betrokken partijen het ssc controleren en evalueren.

Gesprekspersonen binnen de SSO-ICT geven aan dat er constant aan benchmarking gedaan wordt binnen de publieke sector. Gelijksortige organisaties die tevens ICT-dienstverlening als kerntaak hebben, worden op periodieke basis gespiegeld aan de SSO-ICT. Aangezien het om vertrouwelijke gegevens gaat, kon er geen inzicht verschaft worden in de concrete cijfergegevens die dit opleverde.

Voor de invoering van de SSO-ICT werd eveneens een benchmarking met de private sector gedaan. Dit maakte deel uit van de business case die diende uit te klaren of het een goed idee was om een ssc op gebied van ICT-dienstverlening in het leven te roepen. Hieruit kwam naar voren dat er aan marktconforme voorwaarden zou geproduceerd en geleverd kunnen worden, wat een belangrijk argument was voor het management binnen het Ministerie VenW om daadwerkelijk een ssc op te richten.

## 5. Nederland: De Servicedienst Rotterdam

De derde case in de reeks van praktijkvoorbeelden van ssc's binnen de Nederlandse publieke sector, betreft de Servicedienst Rotterdam. Het gaat hier om een ssc die zich op lokaal niveau situeert. De algemene principes van ssc's gelden echter ook voor dit niveau, aangezien er sprake is van een bundeling van verschillende ondersteunende activiteiten vanuit diverse gemeentelijke organisaties.

In een eerste paragraaf zullen we de case situeren. We hebben aandacht voor de onderzoeksmethodologie en belichten kort de organisatie die we verder in het onderzoek zullen belichten.

In een tweede paragraaf leiden we de Servicedienst verder in, door de verschillende actoren te benoemen, door de organisatiestructuur uit te zetten en te schetsen welke dienstverlening aan bod komt.

In een derde paragraaf bespreken we de belangrijke governance-structuur van de Servicedienst Rotterdam. Welke partijen maken er deel van uit en welke instrumenten zijn voorhanden om de opvolging, sturing en evaluatie in goede banen te leiden.

In een vierde paragraaf wordt het veranderingsmanagement uiteengezet. Hier is vooral aandacht voor de stappen die bij de oprichting werden doorlopen door de betrokken partijen. Ook is er extra aandacht voor de verandering die het personeel van de ondersteunende diensten doormaakte.

In een vijfde paragraaf trachten we tot slot een idee te vormen van de effecten die de oprichting van dit ssc met zich meebracht. We lijsten enerzijds de doelstellingen bij aanvang op en zetten die af tegen de beschikbare informatie op vlak van prestatiemeting.

### > 5.1. Algemene inleiding

De gemeente Rotterdam, recent vanuit bestuurlijk standpunt opgevat als het 'concern' Rotterdam, telt momenteel ruim 595.000 inwoners. De eisen aan de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening vanuit deze samenleving worden steeds hoger, maar ook kostenoverwegingen zijn daarbij van groot belang. De nood tot samenwerking werd daarom een vijftal jaar geleden terecht geïdentificeerd door de bestuurders als belangrijk werkpunt.

Men kwam tot de bevinding dat een aantal werkprocessen binnen dit concern beter moesten worden gestroomlijnd. Vanuit het idee om een nauwe samenwerking te stimuleren tussen de verschillende diensten van de gemeente, is geopteerd voor het concept van de ssc's of gedeelde diensten, die zich zouden ontwikkelen binnen een 'Servicedienst Rotterdam'.

De case van de Servicedienst Rotterdam is opgesteld op basis van een documentanalyse en een interviewronde met betrokkenen langs aanbiedende en afnemende zijde in het ssc-verhaal. Enerzijds werden gesprekken gevoerd met het management van de Servicedienst. Anderzijds werden ook interviews afgenomen van de Bestuursdienst, die de belangrijkste afnemer is van de Servicedienst Rotterdam.

## > 5.2. Inleiding

Met het oog op een kwaliteitsverhoging van de dienstverlening, gepaard gaande met een kostenbesparing, gaf het College van Burgemeester en Schepenen in het najaar van 2004 groen licht ssc's met betrekking tot ondersteunende diensten in te richten. Het idee dat daaraan ten grondslag lag, was om vakkennis samen te brengen in één centrum en van daaruit ondersteunende diensten aan te bieden aan de hele gemeente.

Kort gesteld wilde men overstappen op het delen van diensten, waarbij de organisatie dus de verantwoordelijkheden en kosten deelt, maar ook de opbrengsten omdat men efficiënter kan gaan werken. Het principe ssc sluit aan op de visie van het stadsbestuur van Rotterdam op de dienstverlening: 'De gemeente Rotterdam gaat van zelfbeheer naar samenwerken en delen van wat het concern in huis heeft.'

### > 5.3. Aanleiding

Alvorens de structuur en werking van het ssc van naderbij te bekijken, wordt de focus gevestigd op de factoren die mee aanleiding hebben gegeven tot het oprichten van het ssc. Hierbij wordt er aandacht besteed aan de stuwende krachten achter het ssc en de business case waarin de uiteindelijke overweging werd gemaakt om te evolueren richting ssc.

#### > 5.3.1. *Stuwende krachten*

De gemeente Rotterdam kent verschillende afdelingen, ook wel diensten genoemd, met elk hun eigen kerntaken. De Bestuursdienst, één van die diensten, was voorheen de stafdienst van de gemeente en verzorgde enkele ondersteunende diensten naast zijn kerntaken. De reorganisatie van de Bestuursdienst was de directe aanleiding voor het oprichten van de nieuwe Servicedienst.

In de Bestuursdienst, de centrale dienst waar bestuursondersteuning plaatsvond, was het personeelsaantal fors gegroeid naar 1.000 VTE's in loop der jaren. Deze exploderende schaalgrootte betekende voor het College van Burgemeester en Schepenen een signaal om na te denken over de scheiding van staftaken en ondersteunende taken binnen het gehele concern. Men vroeg aan Rob Boeren, huidig directeur Ontwikkeling binnen de Servicedienst, om na te denken over splitsing van kerntaken en ondersteunende taken.

Vanuit een voornamelijk politiek standpunt dat zich focuste op het één-concern-denken ontstond zo de idee om een centrale Servicedienst te ontwikkelen, die de decentrale dienstverleners uit de verschillende diensten zou samenbrengen in één nieuwe centrale dienst. De ontkokering van de dienstverlening was een ideologische en politieke prioriteit voor het politiek bestuur van de gemeente Rotterdam.

Het oprichten van een Servicedienst was in eerste instantie dus vooral een politieke visie op het ambtenarenapparaat, die een betere kwaliteit van dienstverlening naar de burgers moest voorzien. Want die burgers leefden in onvrede met de bestaande dienstverlening, die niet geïntegreerd en zeer verkokerd verliep. Dit mag enigszins als uniek vertrekpunt beschouwd

worden, omdat in andere cases de ssc's meestal opgericht worden vanuit een uniek efficiëntie-standpunt.

In Rotterdam was dit dus niet de eerste of belangrijkste drijfveer. Men vertrok vanuit het idee dat het bundelen van alle ondersteunende taken in één dienst, zou betekenen dat je dan kwalitatief beter kan werken. Daarenboven had men ook wel in gedachten dat ook de kostprijs goedkoper zou zijn als men ondersteunende taken op centraal niveau kan aanbieden en zou dit tevens met minder personeel moeten lukken dan ervoor het geval was toen alle dienstverlening op decentraal niveau binnen de diensten werd georganiseerd. Maar we willen nogmaals benadrukken dat deze laatste efficiëntiebenadering binnen de gemeente Rotterdam niet de ultieme drijfveer was voor het oprichten van een centraal dienstverleningsbureau, in casu de Servicedienst.

Door het oprichten van zo een Servicedienst zouden de decentrale diensten meer ruimte krijgen om zich te focussen op hun primaire taken en de integratie van de ondersteunende taken. Doch verliep die organisatieverandering niet zonder slag of stoot. Rotterdam heeft 25 jaar lang integraal management geproclameerd, waarbij het diensthoofd integraal verantwoordelijk was. Als je dan stelt dat men via de Servicedienst daar een stukje van hun verantwoordelijkheden gaat afsnoepen, dan krijg je uiteraard wel weerstand vanuit die diensten.

Daarom kwam men in Rotterdam al vlug tot het besluit dat naast een structurele verandering ook een culturele verandering noodzakelijk was. Daarom kan je het opzetten van zo een Servicedienst ook niet met één grote *big-bang* bewerkstelligen. Doch werd iedereen verplicht om in het systeem mee te stappen binnen een bepaalde termijn. Het principe van vrije winkelnering werd daarmee teniet gedaan. Vooral de grote afdelingen of diensten van de gemeenten zien deze kentering echter als een bedreiging. Zij bouwden reeds hun eigen ondersteunende diensten uit en vertrouwen deze als geen ander. Voor de kleine afdelingen of diensten betekent een centrale aanbieder van ondersteunende diensten echter wel een meerwaarde, omdat ze op die manier mee kunnen profiteren van de kennis bij grotere diensten.

In eerste instantie werden niet echt ssc's opgericht. Men begon met het gewoon bundelen van ondersteunende diensten. Er waren al enkele centrale

dienstverleners opgericht zoals bijvoorbeeld 'Stichting P&O' en 'Rotterdam Interim-Management'. Ook het project Communicatiediensten werd toen gestart. In 2004 begon de Servicedienst met 400 VTE's. In 2005 kwam er een nieuw College dat vroeg om de ssc's verder uit te werken. Er zouden vijf nieuwe ssc's opgericht worden met betrekking tot de salarisadministratie, financiën, inkoop, facilitair management en ICT. In 2008 zijn er daarvan twee ssc's effectief opgeleverd, maar nog niet optimaal in hun werking, namelijk het SSC Inkoop en het SSC Facilitair management. Op 1 oktober 2009 werd ook het SSC Personeel en het SSC Salarisadministratie opgeleverd. In 2010 zou het SSC Financiën opgeleverd moeten worden. Diensten mogen in dit laatste ssc enkel meedoen als ze hun financiële administratie afstemmen op een concernbreed systeem. In 2011 zou het SSC ICT moeten opgeleverd worden. De vermelde ssc's zijn momenteel allemaal in opstart en worden dus geleidelijk de dienstverlener voor het gehele concern.

In de vierde paragraaf van deze casus bespreken we het veranderingstraject dat een belangrijke stap was in de verwezenlijking van de ssc's in Rotterdam. We vermelden hier al even dat de hoofden van de verschillende diensten samen met de Servicedienst de grote lijnen voor de ontwikkeling en de inrichting van de ssc's hebben uitgezet. De Programma-Organisatie inzake de ssc's van de Servicedienst houdt zich op detailniveau bezig met de vorming van de ssc's.

De verandermanagers bij de diensten vervullen een sleutelrol. Zij organiseren onder meer welke werkzaamheden naar het ssc gaan en wat achterblijft bij de betreffende dienst. De overgang van mensen en middelen, de overdracht-, reorganisatie- en plaatsingsplannen en het opstellen van een dienstverleningsovereenkomst (DVO) past ook in het takenpakket van de verandermanager. Hij of zij is ook het aanspreekpunt voor alle medewerkers die worden overgeplaatst naar een ssc. En '*last but not least*': de verandermanager geeft voorlichting aan zijn eigen organisatie over de (toekomstige) werkwijze van de ssc's.

### > 5.3.2. *Business case*

Van een echte business case omtrent de oprichting van ssc's binnen het concern Rotterdam werd niet veel informatie teruggevonden. Toch was er

wel een duidelijk doel dat men vanaf dan wilde nastreven, met name de verdere professionalisering van het ambtenarenapparaat in het kader van het voorzien van een kwaliteitsvollere dienstverlening. De voordelen die hierbij voor ogen werden gehouden en dus bepalende criteria waren bij het samen bundelen van dienstverleners in een Servicedienst Rotterdam hebben betrekking op een verdere kostenbesparing, een verbeterde en meer gestandaardiseerde dienstverlening en tot slot het gemakkelijker uitwisselen van kennis en ervaring. En doordat de ssc's een aantal ondersteunende taken overnemen, kunnen de overgebleven diensten zich beter concentreren op hun kerntaken.

Men wou als gemeente Rotterdam dus zo weinig mogelijk extern inhuren of outsourcen. De bedoeling bestond erin om de dienstverlening vanuit de overheid centraal te organiseren, binnen één concern. Het voorbeeld van het beschikken over een *pool* van interim-managers, die ingeschakeld kunnen worden vanuit de Servicedienst is een typerend voorbeeld voor de gemeente Rotterdam en wordt als interessant instrument aanzien door de afnemers (zijnde de verschillende diensten binnen de gemeente).



#### > 5.4. Governance-structuur

Voor wat betreft de governance-structuur van het ssc wordt de focus gelegd op de verschillende betrokken partijen, de onderlinge sturings- en bestuursrelaties alsook de instrumenten die gehanteerd worden om de werking van het ssc op te volgen en te evalueren.

##### > 5.4.1. *Betrokken partijen*

De introductie van de ssc's heeft gevolgen voor concern en medewerkers. Zo verandert uiteraard de organisatiestructuur en verdwijnen een aantal ondersteunende afdelingen bij de decentrale diensten. De dienstverlening blijft echter op peil, al is die wel anders georganiseerd. Er ontstaat een andere rol- en taakverdeling binnen het concern. Drie actoren staan centraal in het concept van de Servicedienst.

Enerzijds heb je de klant of afnemer, die een dienst of afdeling binnen de gemeente Rotterdam vertegenwoordigt. Zij doet voor haar ondersteunende taken een beroep op één of meerdere uitvoerders of *business-units* binnen de Servicedienst, die als ssc in het leven zijn geroepen. De diensten, die afnemer zijn van de ssc's, krijgen tevens een bijzondere rol als eigenaar van de ssc's.

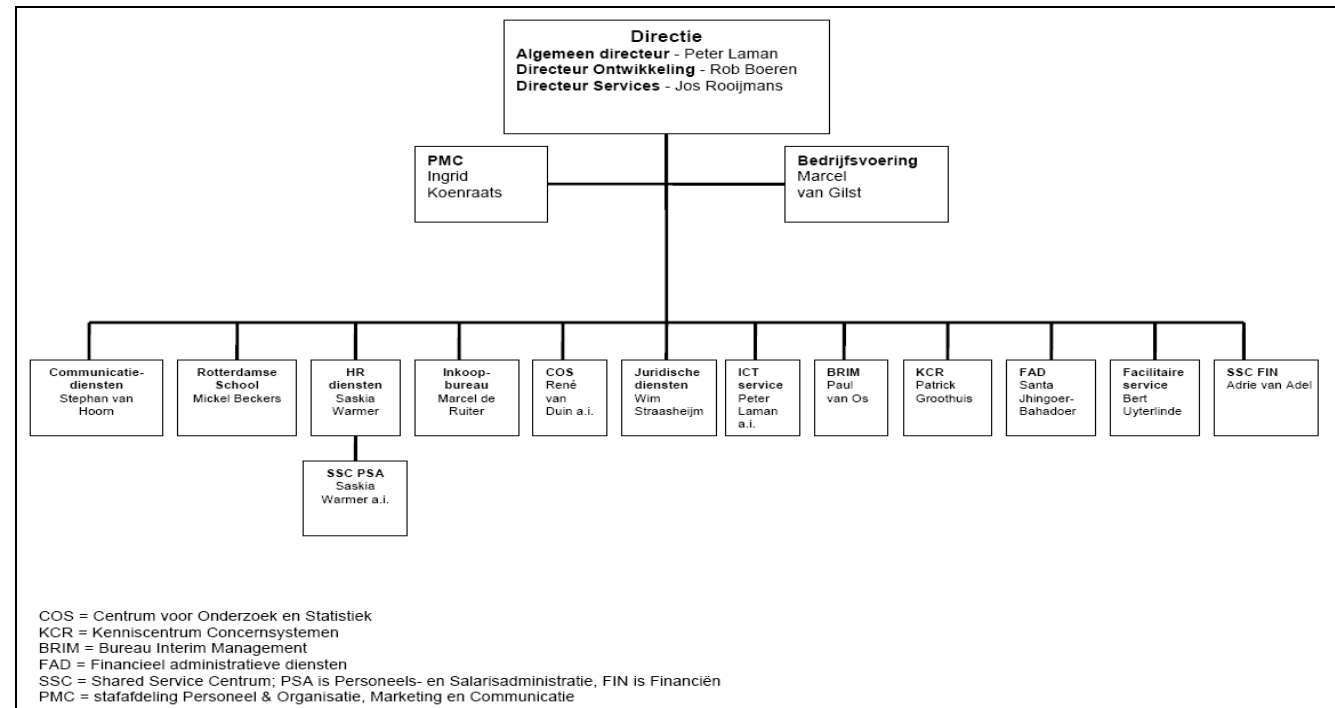
In de stuurgroep Bedrijfsvoering van de Servicedienst, sturen zij op de vraag welke dienstverlening de ssc's gaan aanbieden. Dit bestuur beslist (in unanimitéit) over de tarieven en de bedrijfsstrategie van de Servicedienst. Belangrijk is om hier wel te vermelden dat niet alle diensten of afnemers vertegenwoordigd zijn. De gemeente of het concern Rotterdam heeft via het concernberaad de absolute eindverantwoordelijkheid. Hier ligt dus het echte eigenaarschap. Maar het gebeurde tot op heden niet dat de stuurgroep zich omwille van onenigheid moest wenden tot de gemeentesecretaris of het College van Burgemeester en Schepenen.

##### > 5.4.2. *Bestuursmodel*

Met zijn 604 VTE's en een omzet van 143.265.593 euro (voor 2008) mag de Servicedienst Rotterdam gerust als een middelgrote organisatie beschouwd

worden. In figuur 16 wordt het organogram van de Servicedienst weergegeven (april 2009).

Figuur 16: Organogram Servicedienst Rotterdam



De directeur Ontwikkeling is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de ssc's en expertisecentra. De directeur Services is een nieuwe portefeuille sinds 2008 en heeft betrekking op de optimalisatie van de lopende dienstverlening binnen de diverse bestaande *business-units*. Deze laatste stuurt ook de marketing van de Servicedienst aan.

De Algemeen Directeur rapporteert naar de stuurgroep Bedrijfsvoering, waar dus verschillende afnemers in vertegenwoordigd zijn. Echter niet alle afnemers zijn erin vertegenwoordigd, wat het democratische inspraakproces van alle diensten toch wel afzwakt. De strategische en tactische verantwoording geschiedt via een jaarplan en een jaarverslag, die de directeur richt naar de beleidsmakers.

Belangrijk om te vermelden, is de recent ingevoerde ambtstermijn voor een directeur van een dienst in Rotterdam. Het is nu zo dat men niet langer dan vier jaar op dezelfde dienst mag vertoeven als directeur, wat de mobiliteit en generaliteit van kennis bevordert bij de *pool* van managers in Rotterdam.

Het hoofd van de afnemende dienst is en blijft integraal verantwoordelijk en behoudt dezelfde taak. Daar verandert de komst van het ssc niets aan. Wat wel verandert is dat de hoofden van de afnemende dienst niet meer bevoegd zijn om alle ondersteunende activiteiten zelf uit te voeren. Vanuit tactisch en operationeel oogpunt wordt het ssc aangestuurd via de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) die door de hoofden van de afnemende diensten zijn afgesloten met de Servicedienst.

#### > 5.4.3. *Sturingsrelaties*

De eenheden van de gemeente Rotterdam hadden niet de vrije keuze om in te stappen in het verhaal van de Servicedienst. Zij werden verplicht om allemaal op termijn een beroep te doen op deze centrale dienstverlening. Op die manier is er hier sprake van 'gedwongen winkelnering' vanuit de één-concern-visie die het politiek bestuur van Rotterdam nastreefde. In de praktijk blijkt deze gedwongen winkelnering evenwel niet echt te worden afgedwongen. De Servicedienst richt zijn strategie op enkele vrijwillige koploperdiensten, die het ssc opstarten om zo ook andere diensten mee te trekken in het verhaal. Uiteindelijk zou wel iedereen verplicht worden, maar het wordt dus veelal niet op die manier gecommuniceerd om

weerstand te voorkomen. Hoe dit veranderingsproces in Rotterdam wordt uitgewerkt, leest u verder in de tekst.

Goede afspraken en contracten over wat die dienstverlening juist inhoudt, zijn daarom van essentieel belang. In de stuurgroep Bedrijfsvoering kunnen de opdrachtgevers input geven over de gewenste dienstverlening door het meebeslissen in de dienstencatalogus. Daarnaast is er een generieke dienstverleningsovereenkomst (DVO), die enkele basisprincipes bevat die in alle specifieke DVO's moeten worden opgenomen.

Er werd aangegeven dat er veel energie wordt gestoken in die generieke DVO, zodat er helderheid is over kwaliteit en kosten van dienstverlening. Communicatie tussen het ssc en de klant staat daarom als prioriteit aangegeven om die vrees van gedwongen sturing te nuanceren. Operationeel is die sturingsvrijheid voor afnemers echter niet altijd even eenvoudig, omdat bijvoorbeeld de Servicedienst zelf soms beroep doet op outsourcing.

#### *> 5.4.4. Financieringsrelaties*

Wat drie jaar geleden is ingeboekt, staat nog steeds als besparingsdoelstelling voorop. Met name in 2010 26 miljoen euro besparen over de vijf ssc's. Alhoewel de servicedienst Rotterdam niet in eerste instantie ontstond vanuit een kostenreducerend idee, blijkt er dus wel degelijk een financiële doelstelling aan gekoppeld te zijn.

Hoe de financiële relaties tussen klant en het ssc in de praktijk moeten geconcretiseerd worden, is binnen het concern Rotterdam een punt van discussie. De diensten of afdelingen binnen het concern hebben een eigen begroting. Dus ook de Servicedienst maakt zijn eigen begroting en balansen op. De financiële relatie met de klanten werd geregeld door middel van facturatie van de geleverde diensten. Alles werd gefactureerd, wat een overvloed aan facturen met zich meebracht.

De prijzen van de ssc's werden als duur gepercipieerd omdat de afnemer geen of een beperkt zicht had op de integrale kostprijs van de geleverde dienst. Er wordt aan de diensten nu wel een budget gegeven om de diensten te kunnen afnemen. Maar in de toekomst is het de bedoeling dit budget in

te krimpen. Er werd voorgesteld om vanaf 2011 de financiële relaties een andere vorm te laten aannemen. Er zou een bedrag berekend worden, die generiek in alle DVO's wordt opgenomen en een standaarddienstverlening voorziet. De afnemer zou dan bijbetalen voor gewenste extra diensten.

Rotterdam beseft dat deze financiële structuur nog een efficiëntere vorm kan krijgen en er op dat vlak nog inspanningen geleverd moeten worden. Maar Rotterdam is zoals eerder aangegeven niet gestart met ssc's vanuit een primair financieel oogpunt. Wel vanuit de één-concern-gedachte.

#### > 5.4.5. *Dienstverlening*

De dienstverlening krijgt vorm via een dienstverleningsovereenkomst (DVO), die wordt vastgelegd tussen het ssc en haar afnemers. Enerzijds is er de generieke DVO per ssc, waarin de generieke dienstverlening van het ssc wordt beschreven. Dit is een basispakket (met vaste prijzen) en enkele mogelijke extra services, die klanten tegen meerkosten kunnen afnemen.

De klanten/afnemers, zijnde de diensten, hebben deze generieke DVO mee vorm kunnen geven vanuit hun vertegenwoordiging in de stuurgroep Bedrijfsvoering van de Servicedienst. Dit was belangrijk om de afnemer het gevoel te geven dat ze niet van bovenaf bestuurd worden op het vlak van dienstverlening, maar zelf een maximale inspraak hebben in die praktijk. Daarnaast bestaan er ook de klantenspecifieke DVO's waar naast het aantal basispakketten en de gewenste plusservices, de aanvullende klantspecifieke dienstverlening gespecificeerd worden.

Voor SSC ICT bijvoorbeeld bestaat er een generieke DVO, die de generieke ICT-dienstverlening vastlegt en die de ICT-service aanbiedt aan haar klanten. Het concern Rotterdam is opdrachtgever van deze dienstverlening, in naam van de mogelijke klanten binnen het concern. De DVO komt tot stand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en kan jaarlijks worden bijgesteld.

Minimaal één keer per jaar zullen klant en opdrachtnemer overleg hebben over de wijze waarop de overeenkomst wordt voortgezet en over de eventuele wijzigingen die doorgevoerd zullen worden. Indien geen der partijen uiterlijk drie maanden voor het einde van de looptijd van de

overeenkomst aangeeft wijzigingen te willen doorvoeren, wordt de overeenkomst ongewijzigd voor de duur van één jaar verlengd.

## > 5.5. Veranderingsmanagement

In deze paragraaf worden de verschillende aspecten verbonden aan het veranderingsmanagement behandeld. De verschillende stappen die de oprichting van het ssc vooraf gegaan zijn, worden hier besproken. De gevolgen voor het personeel komen eveneens aan bod.

### > 5.5.1. *Overgangstraject*

De gemeente Rotterdam, met name het politieke bestuur, koos er voor om niet in één klap de ganse bedrijfsvoering te bundelen in een ssc of vakorganisatie. Er werd daarentegen geopteerd voor een gefaseerde overgang.

De hoofden van de diensten kregen de bevoegdheid om de grote lijnen voor ontwikkeling en inrichting vast te stellen. De operationele leiding was in handen van de Programma-Organisatie inzake het ssc binnen de Servicedienst. Zij hield zich concreet bezig met de vorming van de ssc's. Ook de verandermanagers bij de verschillende betrokken diensten hadden een belangrijke rol te vervullen in het overgangsproces en erna.

Zij bepalen onder mee welke werkzaamheden naar het ssc overgaan en wat dient achter te blijven bij de betreffende dienst. Voorts volgen zij ook de overgang op van mensen en middelen en werken ze overdrachts-, reorganisatie- en plaatsingsplannen uit. Ook het opstellen van een DVO behoort tot het takenpakket van deze veranderingsmanagers. Bovendien blijven ze fungeren als aanspreekpunt voor alle medewerkers die de overgang gemaakt hebben naar het ssc. Daarnaast staan ze ook in voor de voorlichting van de eigen organisatie over de werkwijze van de ssc's.

Eens de Servicedienst Rotterdam goed en wel op poten stond, werd een sturingsorgaan opgericht dat het eigenaarschap van de diensten van de gemeente Rotterdam weerspiegelt. Vertegenwoordigers van de diensten zetelen in de stuurgroep Bedrijfsvoering van de Servicedienst, die onder andere bepaalt welke dienstverlening het ssc aanbiedt en de producten- en dienstencatalogus opstelt.



ICT en facilitaire zaken waren de eerste twee functionele domeinen die van een decentraal naar een centraal niveau werden overgeheveld in ssc's. Dit leidde initieel begin 2006 tot de Servicedienst Rotterdam, bestaande uit twee *business-units*. Enerzijds hield het FSR, de Facilitaire Service Rotterdam, zich bezig met het facilitair management van het concern. Anderzijds bezigde de ISR, de ICT Service Rotterdam, zich met de taken op het gebied van informatie- en communicatietechnologie op datzelfde concernniveau. De ICT Service is tot op heden nog niet volledig opgeleverd.

In 2011 zouden alle diensten moeten overgeheveld zijn naar het SSC ICT. April 2006, werd ook een *business-unit* inzake inkoop opgericht binnen de Servicedienst. Deze werd later nog aangevuld met onderdelen voor de functionele domeinen salarisverwerking en financiële administratie. Concreet hield dit in dat de verschillende diensten van de gemeente Rotterdam hun dienstverlening op bovenvermelde domeinen hebben overgeheveld naar de Servicedienst Rotterdam. De diensten worden zo eigenaar van de ssc's.

Wat opvalt in de Rotterdamse case is dat de implementatie-strategieën betreffende deze verschillende ssc's op een verschillende manier verliepen. Dit is opmerkelijk omdat oorspronkelijk werd uitgegaan van een gedwongen winkelnering. In de praktijk werd dit dus evenwel iets genuanceerder aangepakt. Hieronder een aantal praktijkverhalen van het veranderingsproject naar zulke ssc's binnen het concern Rotterdam.

Wat het SSC Inkoop betreft, heeft men een *assessment* georganiseerd om te beslissen welke diensten naar het SSC Inkoop konden overstappen. Als het niveau van de inkoopfunctie laag lag bij de betreffende dienst, dan was dat een signaal dat men op het vlak van inkoop moest overstappen op de centrale dienstverlening SSC Inkoop. Het niveau van professionaliteit was hier dus de drijfveer om over te stappen. Er bleken maar twee van de 14 diensten over een voldoende hoog niveau te beschikken om de ondersteunende dienst inzake inkoop zelf te organiseren. De overige 12 diensten stapten dus over op het SSC Inkoop.

Wat het SSC facilitair Management (FM) betreft is de overgang tevens niet in één klap gebeurd. Hier werd echter gekozen voor een gefaseerde overgang op het vlak van functionele onderdelen. Zo werden in een eerste fase de schoonmaak- en beveiligingswerkzaamheden van alle diensten in het FSR

ondergebracht. Later zou dan ook de productcluster huisvesting de overstap maken. Het personeel dat instond voor de catering, de schoonmaak en de beveiliging werd dan weer buiten de Servicedienst gehouden. Voor deze onderdelen werd het pad van de werkbedrijven (outsourcing) bij de gemeente verder bewandeld. De reden hiervoor is dat veel diensten hun catering, schoonmaak en beveiliging al hebben uitbesteed aan bedrijven buiten de gemeente. Er zouden dus maar weinig medewerkers overkomen naar het ssc. De uitgangsidee was dat als je al werkbedrijven hebt die vergelijkbaar werk uitvoeren, het dan ook logischer is om de medewerkers daar bij elkaar te brengen.

Bij de oprichting van het SSC Salarisadministratie & Personeel bleek al vlug duidelijk dat iedereen zijn eigen dienstje had om dit te regelen. Om de verschillende diensten te overtuigen om in te stappen in het SSC Salarisadministratie & Personeel heeft de Servicedienst het initiatief genomen om koploperfuncties te installeren. Bepaalde enthousiaste diensten nemen dus de koppositie om over te stappen naar het ssc en andere diensten volgen automatisch als ze zien dat deze tactiek succesvol blijkt.

Bij het SSC Salarisadministratie & Personeel was de overstap van alle diensten gerealiseerd binnen het jaar. Op die manier hebben de diensten ook niet het gevoel dat ze gedwongen worden om over te stappen, al was dit wel het geval in theorie. De koplopers hebben een heel belangrijke functie, omdat zij het ssc zullen uitbouwen en ze de overgang van de volgdiensten voor een groot stuk bepalen.

Ook het SSC Financiën vertrok met de idee van koploperfuncties. Daar is de overgang nog volop bezig. Bij het werken met koploperfuncties wordt op voorhand geen blauwdruk gemaakt van hoe het ssc er moet uitzien. Er werd dus niet op voorhand bepaald hoe de financiële processen zouden verlopen. De koplopers konden met hun kennis over de financiële processen in hun eigen organisatie dit ssc uitbouwen. Als er volgdiensten overkomen, is het de bedoeling om de goede praktijken van die volgdiensten ook mee te nemen naar het ssc.

Dat het niet beginnen met een standaardisering op het vlak van de ondersteunende dienstverlening bij de uitbouw van het ssc niet altijd een even goed idee is, blijkt uit de case SSC ICT. Oorspronkelijk had men de

idee om het ssc aan te vangen met de overgang van de grote diensten naar het SSC ICT. Men achtte het plausibel dat de grote diensten de beste ICT-kennis bezitten en dat het dus aangewezen was om deze samen te brengen in het SSC ICT. Er was echter groot verzet van deze diensten tegen een gecentraliseerde ICT-dienstverlening. Daarom besliste men om omgekeerd de ICT op te bouwen, met name eerst de kleine diensten binnen de SSC ICT te plaatsen, zonder evenwel een standaardisering op te leggen. Het resultaat bestond erin dat er binnen de SSC ICT een enorme diversiteit bestond en iedere kleine dienst zijn eigen dienstverlening als heilig zag. Anderhalf jaar geleden heeft men deze negatieve spiraal gestopt en heeft men beslist dat het toch meer optimaal is om eerst een standaard ICT-infrastructuur uit te bouwen om dan geleidelijk aan diensten te laten incorporeren in het SSC ICT. Dit was een belangrijke les die de Rotterdamse case heeft geleerd bij het overschakelen naar ssc's: "Eerst standaardiseren en dan centraliseren"

We merken dus verschillende veranderingsstrategieën op bij de overstap naar ssc's in de gemeente Rotterdam. Hoewel men uitgaat van een gedwongen winkelnring, heeft men geleerd dat een *big-bang* principe in de praktijk niet aangewezen is. Het is beter om diensten geleidelijk aan te laten overstappen en daarvoor te werken met bijvoorbeeld vrijwillige koploperfuncties. Dit systeem mondt uiteindelijk uit in een transformatie naar het ssc van alle overige diensten als men merkt dat het ssc succesvol werkt. Om dat succes te bereiken is het natuurlijk aangewezen om de strategie grondig te analyseren. In Rotterdam bleek standaardisering daarom een centraal element in de voorbereiding van het ssc. De gemeente Rotterdam stelt zichzelf nu als doel om binnen zeven jaar alle ondersteunende diensten geressorteed te hebben bij de Servicedienst.

Opmerkelijk is dat bij het veranderingsproces bijna alle energie naar opbouwen van de ssc's gaat en bijna geen tijd wordt besteed aan de nazorg bij de achterblijvende organisatie (die klant wordt). Het risico bestaat dat iedere dienst voor zichzelf zijn toekomst invult en bijvoorbeeld het ssc geen aanspreekpunt meer heeft met de dienst of dat zo'n dienst bijvoorbeeld zelfs zijn eigen nieuwe IT-afdeling begint op te bouwen. De oplossing bestaat erin om evenveel aandacht te besteden aan de nazorg bij de decentrale diensten en deze effectief van bij het begin te beschouwen als klanten. De Servicedienst moet dus van bij het begin de toekomstige relatie met de afnemer/klant, zijnde de decentrale diensten, als aandachtspunt

beschouwen. Daarom worden er nu ook *user-boards* tussen klant en Servicedienst gevormd op ieder functioneel gebied, die als voorportaal voor de stuurgroep Bedrijfsvoering dienen. Op die manier worden klanten verplicht na te denken over de invulling van hun eigen management en het management van de toekomstige dienstverlener.

#### > 5.5.2. *Personeel*

De overgang van personeel uit de decentrale diensten naar de centrale ssc's is een heel delicate zaak. Daarom heeft het concern Rotterdam een 'Sociaal Statuut Rotterdam 2005' opgemaakt. De opmaak ervan gebeurde op het verzoek van de vakbonden. Het Sociaal Statuut Rotterdam 2005 zorgt voor het op sociaal verantwoorde wijze begeleiden van organisatieveranderingen binnen het concern Rotterdam. Het beoogt het bevorderen van eenduidigheid en zorgvuldigheid. Het streven is erop gericht de belangen van de medewerkers zoveel mogelijk te waarborgen. Uitgangspunt is hierbij de begeleiding van de medewerkers in de overgang van werk naar werk.

Dit Sociaal Statuut Rotterdam 2005 is bindend voor het gehele concern Rotterdam en heeft als doel ten eerste het reguleren van besluitvorming over de uitvoering van organisatieveranderingen binnen concern Rotterdam. Ten tweede ambieert ze het reguleren van de oplossingen van de personele gevolgen van de organisatieverandering. Ten derde stelt ze ook tot doel het scheppen van een kader waarbinnen herplaatsing van medewerkers na organisatieverandering in een passende functie wordt bewerkstelligd.

Aangezien het Sociaal Statuut door iedereen ondertekend is en bindend is, moet de Servicedienst zich houden aan de afgesproken maatregelen. De Centrale Ondernemingsraad kan zelfs de werking van een ssc stopzetten als dit Sociaal Statuut niet wordt nageleefd. Dit gebeurde tot op heden nog niet. Voor de deelgemeenten (700 VTE's) werkt het Sociaal Statuut niet. Ze kunnen niet verplicht worden deel te nemen aan ssc's, maar ze doen het in de praktijk wel omdat men de voordelen ervan inziet. Het traject voor de overdracht van personeel verloopt bij deze groep moeilijker omwille van de afwezigheid van een Sociaal Statuut. Maar meestal wordt dit heel pragmatisch aangepakt en wordt het Sociaal Statuut ook bij hen als geldend aanzien.

Normaal zou de regel gelden dat de werknemer zijn/haar taak volgt bij een overdracht. Maar dit is in de praktijk niet wenselijk, omdat de ssc's de opdracht meekregen om met minder personeel hetzelfde te doen op centraal niveau. Die bezuiniging zit ingeboekt. Bij het SSC Salarisadministratie & Personeel bijvoorbeeld wordt er gestreefd om de centrale ondersteunende dienstverlening te realiseren met 10% minder personeel dan voorheen decentraal gebeurde. Volgens het Sociaal statuut moet dit zonder gedwongen ontslagen gerealiseerd worden.

In de praktijk wordt dit Sociaal Statuut ook wel degelijk opgevolgd. Als er beslist is om een ssc op te richten, geldt er een vacaturestop voor de hele gemeente op de functies die naar dat ssc komen. Er is er maar één iemand die beslist om de vacatures in te vullen en dat is de directeur van de Servicedienst. Enkel het verantwoordelijke ssc kan dus zijn toekomstig personeel aanwerven. De afzonderlijke diensten rekruteren dus niet voor het ssc.

Er werd wel een 'dienstknip' ingevoerd, waarbij bepaald wordt welke mensen naar het centrale ssc gaan. De dienstknip houdt in dat mensen voor 65% in staat moeten zijn om de functie binnen het nieuwe ssc uit te voeren. Andere gevallen blijven op hun oorspronkelijke dienst. Die meting is moeilijk, maar gebeurt via *assessments*. Iemand van de Servicedienst vertelde dat sowieso 30% van de potentiële personeelsleden achterblijven omwille van onvoldoende kennis.

Je zou dus kunnen denken dat het ssc bepaalt welke mensen het in dienst neemt, maar in de praktijk houden sommige diensten de beste mensen bij zich en stellen ze enkel de 'zwakkere' personeelsleden ten dienste van het ssc. De Servicedienst is er zich van bewust dat je deze tendens niet zomaar kan stoppen. Maar zij zullen wel de diensten ervan bewust maken dat centrale ondersteunende dienstverlening ook minder kwalitatief zal zijn als zij enkel de mindere personeelsleden uit handen geven aan het ssc. Een afnemende dienst vertelde in een interview echter dat alle personeelsleden integraal worden overgeplaatst en er dus tot op heden minimaal of zelfs nog niet werd bespaard op het vlak van personeel.

Het samenbrengen van personeel uit verschillende diensten in één ssc is niet evident omwille van verschillen in cultuur en werkwijze. Bij het SSC Facilitaire Diensten bijvoorbeeld was dit probleem heel sterk aanwezig. In

die sector zijn er sowieso vele sociale tewerkstellingen. Als je die personen dan nog eens concentreert in een centrale dienst, kan dit integratieproblemen opleveren in het begin.

Het is belangrijk om in dit soort gevallen duidelijk aan het nieuwe personeel uit te leggen waarom dit gebeurt en hoe ze samen een nieuwe cultuur zullen moeten opbouwen. De Rotterdamse School, als onderdeel van Servicedienst, ondersteunt zulke processen. Bij het SSC Financiën verliep het samenbrengen van personeel beter. Het voortraject was hier ook wel anders. Maanden ervoor had men al kennismakingsmomenten laten plaatsvinden tussen de toekomstige collega's.

Een goede communicatie en planning is dus essentieel bij de personeelwissels. Doch kan je een cultuur niet volledig inplannen. Het bestaat uit deels inspelen op wat er gebeurt, en het deels inplannen als activiteit van aandachtbesteding. Bij SSC ICT was de situatie nog moeilijker. Zoals eerder aangehaald had men daar de betrachting om te beginnen met alle kleine diensten gewoon samen te brengen in het ssc. Dit bleek ook een slechte keuze op het vlak van personeelsmanagement. Want er was geen standaard en iedereen deed gewoon verder met zijn eigen dienst. Optimaal moeten klantenteams vanuit de ssc's gedifferentieerd worden samengesteld zodat een één-op-één relatie tussen ex-werknemer, die nu binnen het ssc werkt, en zijn vroegere dienst niet 100% wordt doorgevoerd, maar ook de specifieke kennis van die bepaalde dienst ook niet volledig verdwijnt.

Een afnemer vertelde tijdens de interviews dat op het vlak van klachtenmanagement ook nog wel wat werk aan de winkel is bij de ssc's. Het is zo dat personeelsleden vanuit de decentrale diensten met hun klachten over ondersteunende dienstverlening nog vaak te rade gaan bij de *front-office* van hun eigen dienst. Deze persoon functioneert dus als tussenschakel naar de ssc's, terwijl die communicatie optimaal direct met de verantwoordelijke binnen de ssc's zou moeten verlopen.

## > 5.6. Effecten

De impact van het ssc wordt in wat volgt meer in detail besproken. In de mate van het mogelijke wordt de beschikbare informatie omtrent de effecten van het ssc afgezet tegen de initiële doelstellingen die men aanvankelijk voor ogen had.

### > 5.6.1. *Doelstellingen*

We willen nogmaals benadrukken dat deze case Rotterdam vanuit een uniek uitgangspunt is vertrokken om zijn ssc's op te zetten. De efficiëntiewinst kwam immers pas op de tweede plaats als doelstelling. De primaire aanzet om de Servicedienst op te richten was het creëren van de één-concern-gedachte. Als je de ssc's in deze gemeente gaat evalueren, moet je dus ook rekening houden met deze invalshoek. Ook de klanten moeten in dit opzicht voorbereid worden. Efficiëntiewinst kan een lokmiddel zijn om in te stappen in de Servicedienst, maar de maatschappelijke waarde ervan moet ook cultureel ingebed worden.

Om een voorbeeld te geven van de doelstellingen die de klanten mogen verwachten van de ssc's in Rotterdam, lichten we even het SSC Financiën eruit. Zij schetsten het verwachtingspatroon als volgt: Ten eerste op korte termijn dienstverlening van de financiële processen minimaal op hetzelfde niveau als in de huidige situatie behouden. Voor het vaststellen van het huidige niveau wordt een nulmeting door een externe partij uitgevoerd. Ten tweede op langere termijn kwaliteitsverbetering en lagere kosten met betrekking tot de overgekomen financiële processen realiseren. Ten derde voor een situatie zorgen waarin geen zorgen meer zijn met betrekking tot het beheer van de financiële applicatie die wordt gebruikt voor het uitvoeren van de financiële processen die overkomen. Ten vierde voor een vast aanspreekpunt binnen het SSC Financiën zorgen. Ten vijfde voor een open en eerlijke communicatie gaan over alle onderwerpen in relatie tot het SSC Financiën. Ten zesde doelt men ook op een samenwerking aan permanente verbetering.

### > 5.6.2. *Voor-na-metingen*

Bij ieder ssc in Rotterdam wordt een nulmeting uitgevoerd. De Servicedienst waarschuwt echter onmiddellijk dat deze nulmeting niet overschat mag worden, want het uitvoeren van een goede nulmeting blijkt heel moeilijk te zijn. Daarom is het volgens de Servicedienst van belang dat de startsituatie en de kwaliteitsniveaus zo goed mogelijk ingeschat en in beeld gebracht worden. Naast de nulmeting zijn benchmarks een ander, belangrijk ijkpunt.

### > 5.6.3. *Dienstverleningsopvolging*

In de huidige ontwikkelingsfase van de ssc's heeft de Servicedienst nog een weg te banen in het soepel laten verlopen van de basisdienstverlening. Met name bij het SSC Facilitair Management en het SSC ICT. Dit heeft deels te maken met het helder krijgen van de bedrijfsvoeringsprocessen in een nieuw concept en bij ICT service, met alles wat komt kijken bij de migratie naar de nieuwe technische infrastructuur. Het standaardiseren van de ICT-infrastructuur van de gemeente is een taaier traject dan eerst gedacht.

Met het inrichten van de SSC ICT service wordt pas duidelijk welke gevolgen het decennia lang decentraal inrichten van de ICT dienstverlening heeft: het landschap van de applicaties is zeer divers en omvangrijk, en technische omgevingen verschillen sterk van elkaar. Dit alles eerst onder één noemer brengen, vereist zowel van de Servicedienst als van alle andere diensten en deelgemeenten een zeer grote inspanning.

De invulling van de opdrachtgever- en opdrachtnemersrollen zijn belangrijk. Het vinden van oplossingen op basis van de geleerde lessen is een weg van vallen en opstaan.

Er is een kenniscentrum Concernsystemen binnen de Servicedienst om de kwaliteit van de eigen basisprocessen verder op orde te krijgen om zo beter aan te sluiten bij wat de klanten verwachten. Bij de nulmeting in 2008 bleek dat de dienstverlening rond het marktgemiddelde schommelde en de kwaliteit van de geleverde functionaliteit van de concernsystemen beneden het gemiddelde scoorde. Daarom zijn er nu ook verbeteracties opgezet met als doel een stijging van de kwaliteit van dienstverlening in 2009 en 2010.



Het optimaliseren van de dienstverlening naar de toekomst toe zal volgens de Servicedienst er ook voor zorgen dat men gemakkelijker kan outsourcen. Hier moet men er echter wel rekening mee houden dat dit deels een politieke beslissing is. Outsourcen is momenteel, binnen een socialistisch-democratisch College, niet echt gewenst.

Een andere mogelijkheid naar de toekomst toe, houdt een regionalisatie in wat maakt dat dienstverlening breder aangeboden kan worden. Maar alvorens men zich toelegt op deze mogelijkheid, is het beter eerst een aantal jaren te blijven werken zoals men bezig is, mede ook doordat een efficiëntiewinst maar gemaakt kan worden na minimaal een vijftal jaren.

Volgens een afnemer liggen de meeste moeilijkheden in de toekomst binnen ICT. De kleinere diensten zullen sneller de overstap maken en de Servicedienst zal met een budget gaan werken in plaats van facturen. Het systeem zal wel verder uitgebouwd moeten worden.

Een afnemer laat blijken dat de Bestuursdienst niet tevreden is over bijvoorbeeld de ICT. Het is soms goedkoper om iets op de markt te kopen van een betere kwaliteit. Langs de andere kant, indien je dit doet, maak je collega's werkloos. Er zit dus ook een soort maatschappelijke tewerkstelling in.

Het is mogelijk om uit de Servicedienst te stappen, maar dat gebeurt niet vaak, zeker niet voor grote bedragen. Het uiteindelijke doel voor de Servicedienst moet zijn het worden van de beste speler op de markt.

#### > 5.6.4. *Benchmarking*

De Servicedienst heeft meer voor ogen dan enkel een goedkope en kwalitatieve dienstverlening aan te bieden. In dit opzicht onderscheiden publieke sector benchmarks zich van private sector benchmarks.

De Servicedienst heeft ook een functie te vervullen in de maatschappelijke en sociale doelstellingen van een gemeente. Deze gedachtegang is ook mee ingegeven door de hoge werkloosheidsgraad in Rotterdam. Het is mede door die reden dat benchmarken met private organisaties door de leiding van de Servicedienst is verworpen. Dit is echter iets wat niet vaak voorkomt. De

meeste ssc's benchmarken zichzelf wel met de private sector om op die manier een marktconforme dienstverlening te bereiken en om de deelnemers te overtuigen dat er een goede keuze gemaakt is om af te nemen bij het ssc.

Volgens de Servicedienst is het echter beter te benchmarken met andere gemeenten om zo de prestatie op peil te houden. Een goede benchmark met vergelijkbare organisaties moet informatie opleveren over de prestatie van de Servicedienst. Er is een samenwerkingsverband met publieke diensten rond ssc-benchmarks, zowel op lokaal als centraal niveau. Er zijn ook leerplatforms beschikbaar zoals een ssc-platform bij de overheid (internet), een breed platform voor allerlei ssc's of een vereniging van ICT-gerichte ssc-directeuren. Deze platformen zijn momenteel in volle ontwikkeling.

De algemeen directeur van de dienst Sociale zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) blijft integraal verantwoordelijk voor zijn dienst. Daarom deze vraag stellen. 'Welke mogelijkheden zijn er voor SoZaWe om de kwaliteit van het SSC FM vanuit de rol als opdrachtgever en de rol als klant te meten?'

Het onderzoek naar de mogelijkheden om de kwaliteit te meten, is gebaseerd op vergelijking met theorie, interviews met betrokkenen van zowel SoZaWe als het SSC FM, informele gesprekken met de verschillende teamleiders van de afdeling FM en een benchmark waarvoor organisaties zijn onderzocht en bevraagd die reeds werkzaam zijn met het concept van ssc's of volgens dit concept gaan werken.

Allereerst is er gekeken naar de theorie die er is betreffende ssc's. Dit is gedaan om een inzicht te krijgen in de materie. Aansluitend is onderzocht wat een ssc bij de gemeente Rotterdam inhoudt en wat de consequenties zijn voor SoZaWe. Dit is gedaan aan de hand van verschillende documenten die in de organisaties beschikbaar zijn. Deze zijn geïnventariseerd en getoetst op bruikbaarheid. Eveneens heeft er een interview plaatsgevonden met de manager van het SSC FM om concrete antwoorden te krijgen op vragen. Vervolgens is een literatuurstudie uitgevoerd naar kwaliteit. Dit is gedaan om inzicht te krijgen in het begrip kwaliteit en in de specifieke kwaliteit van dienstverlening. Tevens heeft er een onderzoek plaatsgevonden naar verschillende kwaliteitsmeetinstrumenten.

Ten slotte is er een benchmark uitgevoerd. Het doel van de benchmark was het kijken naar hoe andere organisaties, reeds werkzaam met ssc's of intentie tot werken met ssc's, invulling geven aan kwaliteit in relatie tot ssc's.

Op basis van dit onderzoek zijn de volgende adviezen geformuleerd: DVO's moeten in samenwerking met de klant opgesteld worden. Het is nodig om KPI's op te stellen. Het SERVQUAL-model moet geïmplementeerd worden en een onderzoek naar de tevredenheid van de klanten moet opgezet worden.

De adviezen houden rekening met de mogelijkheid om zowel de technische kwaliteit te meten als de beleving van de klant. Belangrijk bij het meten van kwaliteit van dienstverlening is communicatie, informatie en transparantie. Communicatie en informatie zijn nodig om transparantie in het dienstverleningsproces te verschaffen. Door bovenstaande adviezen te implementeren kan de opdrachtgever de kwaliteit van het SSC FM meten.

## 6. Nederland: Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT

De laatste case van een ssc binnen de Nederlandse overheidssector, betreft het Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT bij het Ministerie van Justitie. De meerwaarde van dit praktijkvoorbeeld ligt voornamelijk in de recentheid van de opstart, waardoor de laatste evoluties hierin vervat zouden moeten zitten. Bovendien was het een grote meerwaarde te kunnen beschikken over de succes- en faalfactoren van de veranderingsmanagers achter dit ssc, om te verwerken in onze conclusies en aanbevelingen.

In een eerste paragraaf zullen we de case situeren. We hebben aandacht voor de onderzoeksmethodologie en behandelen kort de organisatie die we verder in het onderzoek zullen belichten.

In een tweede paragraaf leiden we het Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (GDI) binnen het Ministerie van Justitie verder in, door de verschillende actoren te benoemen, door de organisatiestructuur uit te zetten en te schetsen welke dienstverlening aan bod komt.

In een derde paragraaf bespreken we de belangrijke governance-structuur van het GDI. Welke partijen maken er deel van uit en welke instrumenten zijn voorhanden om de opvolging, sturing en evaluatie in goede banen te leiden.

In een vierde paragraaf wordt het veranderingsmanagement uiteengezet. Hier is vooral aandacht voor de stappen die bij de oprichting werden doorlopen door de betrokken partijen. Ook is er extra aandacht voor de verandering die het personeel van de ondersteunende diensten doormaakte.

In een vijfde paragraaf tot slot trachten we een idee te vormen van de effecten die de oprichting van dit ssc met zich meebracht. We lijsten enerzijds de doelstellingen bij aanvang op en zetten die af tegen de beschikbare informatie op vlak van prestatiemeting.

## > 6.1. Algemene inleiding

De case die hier wordt beschreven, betreft het Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (GDI) binnen het Ministerie van Justitie. Het gaat hier om een ssc die generieke ICT beheer- en ontwikkeldiensten prioritair levert aan het Ministerie van Justitie en daarnaast ook aan enkele andere onderdelen van de Rijksdienst.

Aangezien dit ssc bij het kernministerie van Justitie pas op 1 januari 2009 formeel van start is gegaan, hebben de initiatiefnemers de laatste inzichten op het vlak van de bouw van ssc's kunnen verwerken in de vormgeving en trajectbegeleiding van deze organisatie. Bovendien kunnen we gebruik maken van de inzichten, succes- en faalfactoren en aanbevelingen die de initiatiefnemers en veranderingsmanagers achter de oprichting van dit ssc hebben opgesteld.

In wat volgt maken we een beschrijving van de case GDI, gebaseerd op documentanalyse en interviews met betrokkenen. De meerwaarde van deze casebeschrijving ligt voornamelijk in de recentheid van haar bestaan (waardoor de mogelijkheid bestond om lessen te trekken uit trajecten van andere, reeds eerder opgerichte ssc's) en in de uitvoerige beschrijving van de nieuwe inzichten die dit proces heeft opgeleverd en die door de betrokkenen zelf zijn opgelijst (de Bruijn, 2009).

Bovendien geeft deze case op een kernachtige manier de problematieken weer van de oprichting en toekomst van een ssc, aangezien het om een eerder kleine dienst gaat. Tot slot past dit praktijkvoorbeeld goed binnen het kader van een toekomstige Rijksdienst, met niet één maar enkele ICT-beheersorganisaties in de vorm van ssc's die de hele Rijksverheid bedienen.

Opmerkelijk is immers dat de meeste gesprekspartners binnen de Rijksoverheid wel overtuigd zijn van de meerwaarde en toekomst van bundelingsevoluties in de vorm van een ssc, maar geen voorstander zijn van een ultieme concentratiekracht die leidt tot één ssc voor heel de Rijksdienst (Interviews Wielaard, Rensen, Warffemius, & Kools). Er is dus plaats voor een organisatie als het GDI, naast bijvoorbeeld de eerder geschetste SSO-ICT bij het Ministerie Verkeer en Waterstaat, een ssc die gelijkaardige wateren bevaart.

## > 6.2. Inleiding

Het Gemeenschappelijke Dienstencentrum is een ssc binnen het Ministerie van Justitie (hierna: Ministerie Jus). Het gaat om een divisie van ongeveer 150 werknemers die zowel binnen het Ministerie Jus als daarbuiten dienstverlening aanbiedt op het vlak van ICT-beheer (Frankena, 2009).

Deze relatief nieuwe ICT-divisie maakt deel uit van het organisatieonderdeel bedrijfsvoering binnen het Ministerie Jus, dat in de portefeuille zit van de plaatsvervangende secretaris-generaal. Intern beschikt het GDI onder andere over een ERP *Customer Competence Center*, een Webkenniscentrum en een gecertificeerd opleidingscentrum. Het gaat om een agentschap met een baten-lastenstatuut.

Concreet wordt er dienstverlening geboden in de vorm van acht clusters van diensten en producten: ERP-diensten, applicatie-diensten, webdiensten, werkplekdiensten, server- en netwerkdiensten, hosting & housingdiensten, klantcontact & gebruikersondersteuning en projecten en consultancy.

Het Gemeenschappelijke Dienstencentrum GDI levert generieke beheer- en ontwikkeldiensten op het vlak van ICT aan het Ministerie Jus en diverse andere onderdelen van de Rijksdienst. In 2008 werden de voorbereidingen voor dit ssc opgestart binnen het Ministerie Jus, met het oog op een interne concentratie van de ICT-beheerfunctie. Hiermee speelde het in op de besparingsdoelstellingen binnen het ministerie en de concentratie-evolutie op niveau van de Rijksdienst.

Op 1 januari 2009 is het GDI dan ook officieel in werking getreden. Het nieuwe ssc ontstond uit het samengaan van twee organisaties binnen het Ministerie Jus; de Gemeenschappelijke Beheersorganisatie (GBO) en de ICT-afdeling van het bestuursdepartement (DBOB-ICT). Aangezien de GBO het statuut droeg van baten-lasten dienst, heeft het GDI dit overgenomen.

GDI is verantwoordelijk voor het beheer van belangrijke infrastructurele voorzieningen, personele en financiële systemen, websites van Justitie en de Rijksdienst, diverse primaire en secundaire ondersteunende applicaties en het beheer van de werkplekken van het verzorgingsgebied en het bestuursdepartement.

Deze interne concentratie-oefening past in de manier waarop het Ministerie Jus probeert om aan de taakstelling te voldoen die programma secretaris-generaal Roel Bekker in zijn efficiëntieprogramma Vernieuwing Rijksdienst aan de Nederlandse centrale overheid heeft opgelegd. Het Ministerie Jus kreeg voor de periode 2007-2011 de concrete besparingsdoelstelling om 1.771 VTE's weg te werken. Bij de nulmeting van het programma telde het Ministerie Jus net geen 40.000 werknemers (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008).

In volle opbouw levert het GDI voor alle organisaties binnen het Ministerie Jus, maar ziet het ook een expansie voor zichzelf weggelegd op het vlak van generieke ICT beheer- en ontwikkeldiensten. In lijn met de concentratiebewegingen die de Rijksdienst maakt, beoogt het GDI in de toekomst een plaats tussen de grote ICT-beheerorganisaties binnen het de centrale overheid.

In de Producten en Diensten Portfolio worden de ambities van het GDI duidelijk verwoord: "We wensen kansen te benutten en verdere groei te bereiken. Zowel autonoom als via verdere fusies, zowel departementaal als interdepartementaal. Dit is geheel in lijn met de Nota Vernieuwing Rijksdienst, waarin wordt ingezet op een concentratie van de bedrijfsvoering en waarbij het zeer voorspelbaar is dat het Rijk op termijn beschikt over een beperkt aantal professionele ssc's voor ICT" (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2008).

Ook opmerkelijk is dat het scenario, waarin het GDI op termijn op de markt zal geplaatst worden en de vorming van een ssc dus enkel een tussenstap vormt in een lange termijn strategie inzake sourcing van de Rijksdienst, door het management duidelijk als belangrijke optie wordt aanzien (Hamaker, 2009). Een geluid dat in andere interviews en cases niet naar voren kwam. De toekomst zal echter uitwijzen of de praktijk ook werkelijk zo zal lopen.

### > 6.3. Aanleiding

Zoals aangegeven past het initiatief om binnen het Ministerie Jus over te gaan tot de instelling van een ssc in de overheidsbrede trend richting bundeling van ondersteunende taken en het inrichten van dienstencentra rond ICT. Het ging om een samengaan van twee ondersteunende ICT-diensten, GBO en DBOB-ICT. De nieuwe organisatie zal generieke diensten op vlak van ICT-beheer aanbieden aan geïnteresseerde klanten binnen het Ministerie Jus en de hele Rijksdienst.

Voor zichzelf was de invoering van het ssc instrumenteel om de taakstelling mede te realiseren. Door ondersteunende activiteiten te bundelen, kon er verhoogde kwaliteit geboden worden en schaalvoordelen benut worden. Er kon kortweg meer met minder gedaan worden. Om deze doelstellingen te realiseren, houdt het GDI zich dan ook voor zich te concentreren op de generieke dienstverlening en de gespecialiseerde applicaties -zoals die soms nodig zijn voor de Justitie-directies expliciet te mijden.

Daarnaast hoopt het GDI zich op deze wijze ook te positioneren in een toekomstverhaal waarin de Rijksdienst zal beschikken over een klein aantal ICT-beheersorganisaties die voor alle departementen ondersteunende dienstverlening leveren. "We willen niet achterover leunen, maar voorloper zijn", luidt het veelbetekenend bij de directeur ad interim van GBO-Justitie (Hamaker, 2009).

De Rijksoverheid is lang georganiseerd volgens eigen kolommen. De initiatiefnemers achter het GDI zien een evolutie van ontkokering, die sterk gesteund wordt door overheidsbrede efficiëntieprogramma's die samenwerking en bundeling stuwen. Ook het fenomeen van programmaministeries ten gevolge van steeds complexer wordende maatschappelijke vraagstukken (en dito aanpak), duidt op het ontstaan van een nieuwe kijk op de overheid. Dat zal er één zijn waarin niet meer elk departement eigen onsteunende diensten heeft, maar er veeleer sprake zal zijn van een rijksbeheer van die ondersteunende diensten.

Er wordt een toekomst voor ogen gehouden waarin op niveau van de Rijksoverheid nog twee, drie of vier beheersorganisaties overblijven. Daarvan wil GDI er één zijn. Om deze ambitie verder kracht bij te zetten, is in de vorming van het GDI rekening gehouden met de verdere samenwerking



en bundeling van diverse ICT-beheer-organisaties van Justitie en de Rijksdienst.

Voor de IT-afdeling van Ministerie JUS waren er drie strategische opties mogelijk. Ten eerste was er de mogelijkheid te blijven zitten waar men zat. Ten tweede was er de defensieve optie: zichzelf opsplitsen en onderdeel worden van een andere beheersorganisaties (onder een ander ministerie) en tot slot een offensieve optie: diensten gaan aanbieden voor andere rijksdiensten.

Men is voor het laatste gegaan: Bij Justitie zelf werken een groot aantal mensen (om en bij de 40.000), daarbinnen organiseerde men zichzelf als ssc, om vervolgens die diensten aan te gaan bieden voor andere ministeries. Men zag dit als bedreigingen ombuigen naar kansen, mede om een verregaande sanering te voorkomen. De Bestuursraad van het Ministerie Jus heeft de ambities en (groei)doelstellingen van het GDI met een positief besluit bekrachtigd (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2008).

Zo staat onder andere BZK nog voor de deur van intrede bij de GDI. Op 9 juni 2009 ondertekenden de Ministeries BZK en Jus een intentieverklaring om in 2011 de ICT-dienstverlening van BZK bij de GDI aan te sluiten. Voor het GDI is dit een nieuwe stap in de ambitie om te groeien en noodzakelijk om verdere schaalvoordelen te bereiken. Voor het Ministerie BZK was dit stilaan noodzakelijk geworden omwille van de stijgende ICT-dienstverleningsvragen vanuit De Werkmaatschappij. Daarenboven zag het Ministerie BZK in het GDI ook de opportuniteit om haar taakstelling van 25% naar aanleiding van het Programma Vernieuwing Rijksdienst te realiseren.

De samenwerking tussen het Ministerie BZK en Jus is niet onlogisch, gezien de huisvestingsplannen die de Rijksdienst opmaakte. Er zal immers een nieuwbouw in Den Haag opgetrokken worden waarin het Ministerie BZK zal gaan inhuizen bij het Ministerie Jus. Dit is voorzien voor 2013, maar maakt het meer voor de hand liggend voor BZK om de ICT-dienstverlening bij het GDI onder te brengen. Opmerkelijk is wel dat betrokkenen van beide partijen het er over eens zijn dat de ICT-dienstverlening van BZK een betere reputatie heeft dan die van Jus.

#### > 6.4. Governance-structuur

In het geval van GDI, de ssc op vlak van ICT-beheer zijn een aantal partijen te onderscheiden. Ten eerste is er de opdrachtnemer zelf, het GDI. Zij is verantwoordelijk voor het leveren van producten en diensten tegen de afgesproken kwaliteit en prijs.

De agentschapeigenaar, de persoon die het eigenaarschap van deze ssc op zich neemt, is de plaatsvervangende secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie. Aangezien de bedrijfsvoeringsportefeuille hem toekomt, neemt hij de ambtelijke verantwoordelijkheid waar van het GDI.

Via een Eigenaar Convenant worden de afspraken en een verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden geformaliseerd tussen de plaatsvervangende secretaris-generaal als eigenaar en de directeur GDI als leverancier van ICT-diensten. De directeur GDI neemt de leiding waar van het GDI en moet dus verantwoording afleggen aan de plaatsvervangende secretaris-generaal.

De producten en diensten die het GDI uiteindelijk kan en mag leveren, zijn opgenomen in de Producten en Diensten Portfolio (PDP). Dit document is als het ware de menukaart van het GDI en wordt vastgesteld met de eigenaar van het GDI, de plaatsvervangende secretaris-generaal van het Ministerie Jus. Er bestaat de mogelijkheid om deze PDP jaarlijks te herzien, afhankelijk van de wensen en noden bij de verschillende betrokken partijen.

De PDP bestaat uit een overzicht van de generieke diensten die op basis van een standaard-set van eisen worden geleverd. In de Basis Service Overeenkomst (BSO) worden deze diensten met hun specifieke kenmerken beschreven en opgelijst. Afspraken over afwijkende dienstenniveaus en specifieke wensen worden dan weer vastgelegd in de Basis Service Overeenkomst Plus (BSOP).

Aan de andere kant van de dienstverleningsrelatie staan de opdrachtgevers. Zij maken afspraken met GDI over de door GDI te leveren producten en diensten en betalen daar ook voor. De manier waarop dit gebeurt, wordt in een volgende paragraaf besproken.

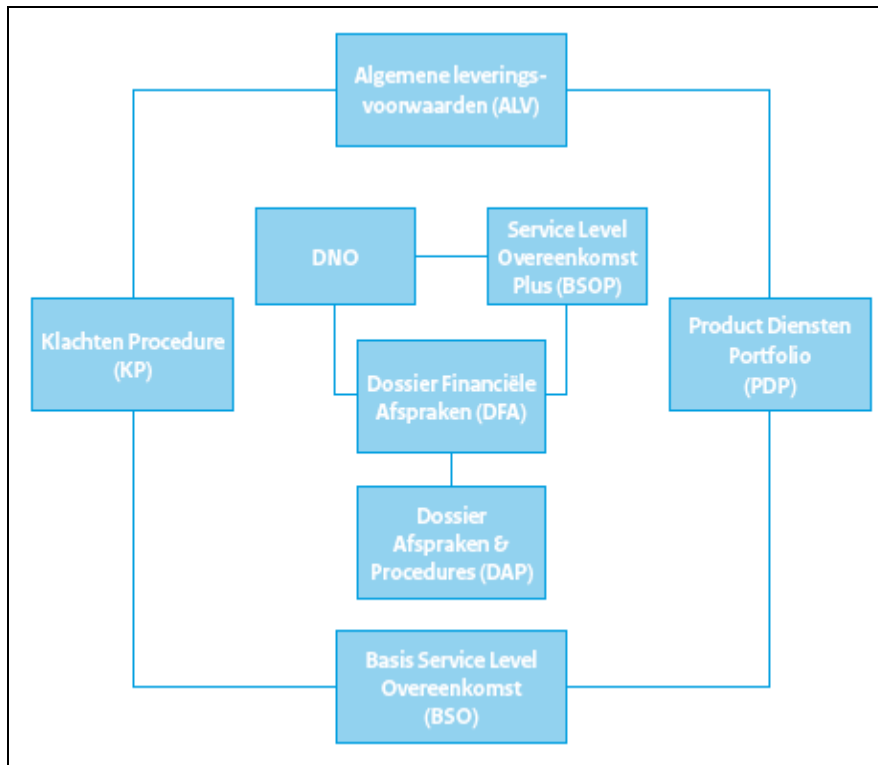
De opdrachtgever is door zijn ambtelijke overste aangesteld tot opdrachtgever. Hierbij spreken we van de systeemeigenaar. Het gaat hierbij om de eigenaar van één of meerdere door GDI beheerde systemen, die de bevoegdheid heeft om het opdrachtgeverschap toe te staan. De opdrachtgever pleegt overleg met de systeemeigenaar over gewenste functionaliteiten.

De specifieke wensen van de opdrachtgever naar de opdrachtnemer toe, worden vastgesteld in de Diensten Niveau Overeenkomst (DNO). Het gaat om een detailoverzicht van de diensten die door de opdrachtgever specifiek aan het GDI worden gevraagd.

Onderdeel van deze DNO, is het Dossier Financiële Afspraken (DFA). Het gaat hierbij om het financieel onderdeel van de opgestelde DNO. Het bevat met andere woorden alle financiële afspraken die tussen de klant en het GDI zijn overeengekomen. Onder meer de facturatiemomenten en andere afspraken rond betaling worden in dit document opgenomen. Het DFA kan jaarlijks herzien worden op basis van de veranderingen in de dienstverleningsaanvraag.

Vervolgens bevat elk DNO ook één of meerdere Dossiers Afspraken en Procedures (DAP). Het gaat hierbij om de procedures die de dienstverlening regelen en zijn overeengekomen tussen de klant en het GDI. Onderstaande figuur (zie figuur 17) geeft een overzicht van de sturingsdocumenten en hun onderlinge relaties.

Figuur 17: Governance documenten GDI



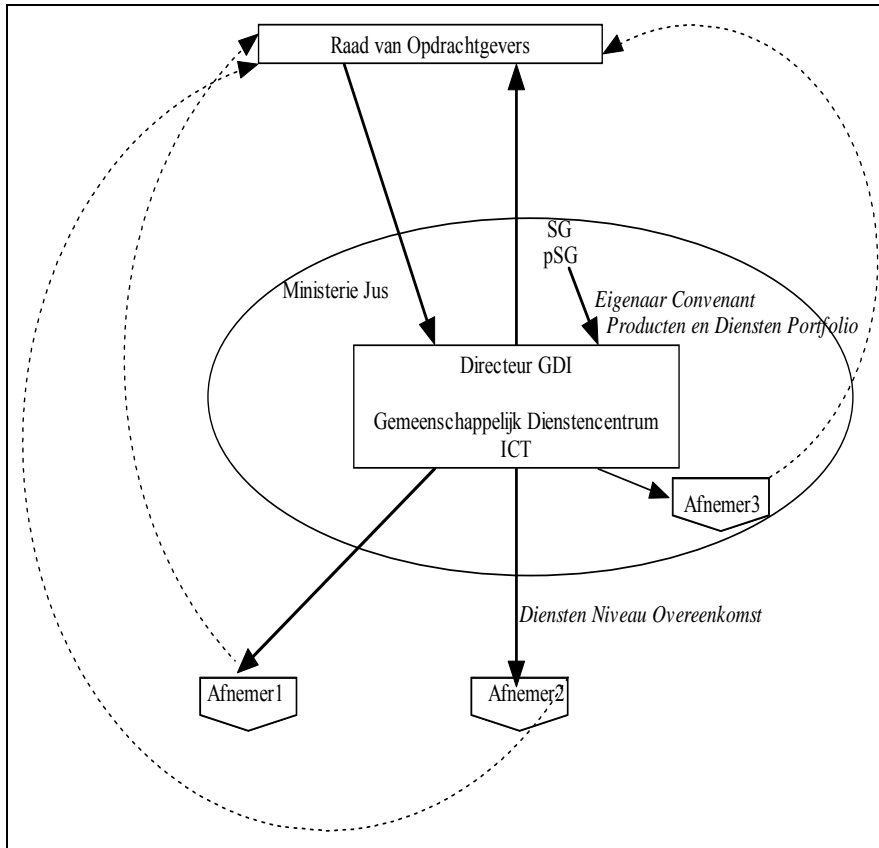
Bron: (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2008)

Tot slot is er ook een Raad van Opdrachtgevers in het leven geroepen. Het gaat om een gezamenlijke vergadering van de opdrachtgevers van het GDI, die tweemaal per jaar samenkomt om de directeur GDI ter verantwoording te roepen. Het verloop van de dienstverlening wordt daarbij besproken en ook de toekomstontwikkelingen wat betreft de organisatie van het GDI en de dienstverlening worden aangekaart.

Onderstaande figuur (zie figuur 18) toont schematisch aan hoe de sturingsrelaties lopen en welke documenten mede worden gebruikt in de dienstverleningsrelaties. Zoals geïllustreerd, loopt er een sturingspijl van de eigenaar (plaatsvervangend secretaris-generaal) naar de leidend ambtenaar binnen het GDI. In deze relatie worden de Eigenaar Convenant en de Producten en Diensten Portfolio opgemaakt. De sturing van de

opdrachtgevers verloopt middels de Raad van Opdrachtgevers, die minimaal twee maal per jaar samenkomt. Tussen de dienstverlener, GDI en de individuele opdrachtgevers/klanten worden de afspraken geformaliseerd in zogenaamde Diensten Niveau Overeenkomsten, die een Dossier Financiële Afspraken en een Dossier Afspraken en Procedures in zich dragen.

**Figuur 18: Sturingsrelaties GDI**



Bron: Eigen bewerking

De opdrachtnemer of dienstverlener, GDI, heeft kort gesteld de bevoegdheid om met de systeemeigenaar, als verantwoordelijke voor de

opdrachtgever, DNO's af te sluiten. Waarna ze verantwoordelijk is voor de uitvoering van de in de DNO's vastgelegde kwaliteit en de in de DFA's geregistreerde kwantiteit van de dienstverlening.

Voorts treedt ze in contact met de systeemeigenaar om wijzigingen in de dienstverleningsrelatie aan te geven, om de benodigde capaciteit uit te drukken of hem van calamiteiten op de hoogte te stellen. In onderstaand kader (zie tabel 17) staan de verantwoordelijkheden van het GDI opgesomd.

**Tabel 17: Verantwoordelijkheden GDI**

De verantwoordelijkheden van het GDI:	
-	Het GDI maakt met de systeemeigenaar afspraken over de kwaliteit van het systeem die nodig is om de functionaliteit in stand te houden en te vernieuwen. Dat wordt vastgelegd in de DNO.
-	Het GDI stemt af met de systeemeigenaar, alvorens een DFA met een opdrachtgever aan te gaan.
-	Het GDI realiseert de kwaliteit van de dienstverlening zoals overeengekomen in de DNO en de kwantiteit van de dienstverlening zoals overeengekomen in de DFA.
-	Het GDI sluit onderliggende contracten af met leveranciers.
-	Het GDI bepaalt de benodigde capaciteit voor de dienstverlening en stemt hierover af met de systeemeigenaren en opdrachtgevers.
-	Het GDI signaleert noodzakelijke wijzigingen en legt deze voor aan de systeemeigenaar.
-	Het GDI escaleert calamiteiten en stelt de systeemeigenaar hiervan op de hoogte.

- Het GDI werkt volgens het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR).
- Het GDI voert geen opdrachten uit die de functionaliteit van het systeem in conflict brengt met de kaderstelling rond het systeem. Daarover moet de systeemeigenaar beslissen.
- Het GDI accepteert alleen van de systeemeigenaar of van een door de systeemeigenaar aangewezen contactpersoon opdrachten tot het muteren van gegevens.
- Het GDI werkt met de in het jaarplan van GDI overeengekomen tarieven.
- Het GDI doet permanent onderzoek naar de klanttevredenheid. De uitkomsten van de onderzoeken worden aan de systeemeigenaren en opdrachtgevers ter beschikking gesteld.

Bron: (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2009) - eigen bewerking

De systeemeigenaar vervolgens stelt de inhoudelijke eisen aan de systemen vast en benoemt de functionaliteiten van de benodigde systemen. Ze duidt de opdrachtgever aan. Ze brengt ook het GDI op de hoogte van veranderingen of investeringen die van belang zijn voor de relatie met het GDI en organiseert een gebruikersoverleg. In onderstaand kader (zie tabel 18) staan de verantwoordelijkheden van de systeemeigenaar opgesomd.

Tabel 18: Verantwoordelijkheden systeemeigenaar van GDI

**De verantwoordelijkheden van de systeemeigenaar van het GDI:**

- De systeemeigenaar stelt, in samenspraak met GDI, de inhoudelijke eisen aan de systemen.
- De systeemeigenaar benoemt de functionaliteit van het systeem en stemt dit af met GDI.
- De systeemeigenaar bepaalt aan wie het opdrachtgeverschap gegeven wordt.
- De systeemeigenaar beoordeelt wijzigingen en functionele releases inhoudelijk, bijv. door deelname aan de Wijziging Advies Commissie.
- De systeemeigenaar accordeert de uitvoering van een functionele wijziging en beoordeelt de testresultaten bij implementatie van de wijziging.
- De systeemeigenaar verstrekt informatie over voorgenomen ICT-investeringen aan GDI, waaruit een verandering in functionaliteit van het systeem kan voortvloeien. Vaak is deze informatie opgenomen in een Informatieplan of Investeringsplan.
- De systeemeigenaar organiseert het gebruikersoverleg.
- De systeemeigenaar beveiligt de door GDI beheerde informatie conform het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). Hiertoe zal de systeemeigenaar periodiek audits laten uitvoeren op het systeem en de kosten hiervoor dragen.

Bron: (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2009) - eigen bewerking



De opdrachtgever tot slot gaat over de kwantitatieve wensen van de dienstverlening, stemt die dienstverleningsvragen ook af met de systeemeigenaar en verstrekt informatie aan het GDI voor wat betreft ICT-investeringen. In onderstaand kader (zie tabel 19) staan de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever opgesomd.

**Tabel 19: Verantwoordelijkheden opdrachtgever GDI**

**De verantwoordelijkheden van de opdrachtgever van het GDI:**

- De opdrachtgever bepaalt de kwantitatieve eisen met betrekking tot de door GDI aangeboden diensten en stemt dit af met GDI.
- De opdrachtgever verstrekt tijdig, dat wil zeggen zodra deze beschikbaar is, informatie aan het GDI over voorgenomen ICT-investeringen waaruit een opdrachtverstrekking aan GDI voortvloeit. Vaak is deze informatie opgenomen in een informatieplan of investeringsplan.
- De opdrachtgever stemt met de systeemeigenaar af alvorens een opdracht aan GDI te verstrekken.
- De opdrachtgever werkt volgens het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR).

Bron: (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2009) - eigen bewerking

Het GDI levert producten en diensten aan opdrachtgevende partijen binnen en buiten het Ministerie. Dit gebeurt op basis van de DNO's, die conform de kaders gesteld door de pSG, werden opgesteld. De financiering voor deze gevraagde dienstverlening gebeurt op basis van het principe 'afnemer betaalt'. "Alle diensten worden via een transparant kostprijsmodel geleverd en, op basis van heldere en uitgewerkte service niveaus en dienstenovereenkomsten, inzichtelijk gemaakt"; luidt het in de Producten

en Diensten Portfolio (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2008). De specifieke afspraken daartoe worden neergeschreven in de DFA's.

Wat betreft de financiering hanteert het GDI momenteel een combinatie van outputfinanciering en projectfinanciering voor de bekostiging van haar producten en diensten. Welke producten volgens het ene, dan wel het andere principe moeten gefinancierd worden, wordt jaarlijks afgesproken tussen de eigenaar en het GDI en vastgelegd in het jaarplan van het GDI.

Ook de manier waarop met nieuwe producten wordt omgegaan en wat basisdienstverlening is en wat maatwerk wordt in deze relaties overeengekomen. De definities van de producten en diensten en de gerelateerde kostprijzen worden vastgesteld conform de eisen van de Directie Financieel Economische Zaken.

De beheerdiensten inclusief gebruikersopleidingen worden op basis van outputfinanciering bekostigd. Voor afnemende kasverplichtingsdiensten wordt in januari één factuur betaald voor het gehele kalenderjaar. Voor baten-lastendiensten is er een facturatiesysteem uitgewerkt waarin de ene factuur van januari in drie keer betaald moet worden (januari, mei en september). Nacalculatie gebeurt in januari van het daaropvolgende jaar.

Nieuwe producten die in de ontwikkelingsfase zitten, alsook projecten worden dan weer gefinancierd door middel van projectfinanciering. Deze producten worden maandelijks op basis van de werkelijke kost gefactureerd en geïnd. Opleidingen tot slot worden direct na afloop verrekend. De betalingstermijn voor dit alles bedraagt maximaal een maand.

Wat betreft managementinformatie en evaluatie-instrumenten, is er een informatieplicht voor het GDI ingeschreven in het document Algemene Leveringsvoorwaarden Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2009). Zo heeft de opdrachtnemer, als uitvoerende instantie, de plicht om de systeemeigenaar vroegtijdig van ontwikkelingen op de hoogte te brengen die een impact zouden kunnen hebben op het beleidsterrein van de systeemeigenaar. Daarnaast moet het GDI de systeemeigenaar ook op de hoogte houden van verstoringen of wijzigingen in de uitvoering van de opdrachten (inclusief zogenaamde wijzigingsplannen). Ook interne auditrapporten en project- en

releaseplannen voor aanpassing of uitbreiding van de dienstverlening dienen tijdig aan de systeemeigenaar overgemaakt te worden.

De systeemeigenaar van haar kant uit verbindt zich ertoe de uitkomsten van audits op haar initiatief aan het GDI kenbaar te maken, haar de verslagen van de Wijzigings Advies Commissie mede te delen en haar over voor GDI relevante beleidswijzingen te informeren.

Qua rapportage-instrumentarium is sprake van periodiek onderzoek vanwege het GDI naar klanttevredenheid, interne auditrapporten en jaarplannen die GDI opmaakt en aan de systeemeigenaar en de opdrachtgevers bekend maakt. Binnen GDI zijn twee kwaliteitsmanagers aangesteld. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit binnen de gehele organisatie. Eén van de taken van deze functie bestaat uit het houden van interne audits. Aan de hand van de auditplanning worden diverse processen bekeken en de betrokkenen geïnterviewd (<http://www.gdi.nl/> op 4/12/09).

De systeemeigenaar op haar beurt maakt Informatieplannen en Investeringsplannen op, die aan het GDI worden bekendgemaakt. Ook worden van de beveiliging van de door GDI beheerde informatie door de systeemeigenaar op periodieke basis aan audits onderworpen. Hiervan wordt de informatie ook aan GDI kenbaar gemaakt.

In het verbeterplan GDI worden vervolgens alle bevindingen uit de interne als externe audits opgenomen. Daarnaast kunnen het management en de medewerkers van GDI verbeterpunten, na goedkeuring, laten toevoegen. De kwaliteitsmanagers zijn eigenaar van dit verbeterplan en houden ook de voortgangsbewaking bij.

Er worden ook op jaarlijkse basis benchmarks opgesteld, die de prestaties van het GDI vergelijken met andere partijen in de markt. GDI laat zich ieder jaar benchmarken door de onafhankelijke partij Metri. In deze benchmark worden kwaliteit- en kostenaspecten van het GDI afgezet tegen vergelijkbare partijen uit de markt (<http://www.gdi.nl/> op 4/12/09).

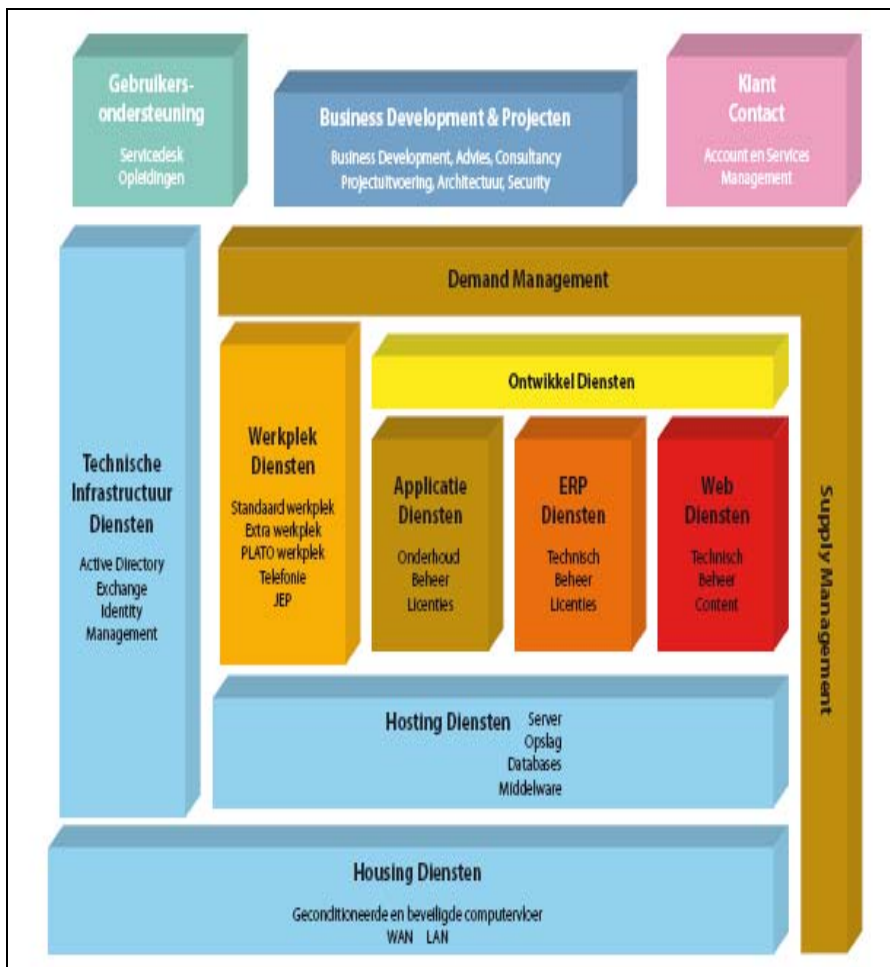
Ook werd er in samenwerking met een consultancybureau een lijst van ambities en doelstellingen opgesteld, met meetbare indicatoren, die uitgezet werden op een strategiekaart en dienst doet als meetinstrument voor de realisatiegraad van de doelen.

Voor de dienstverlening wordt gebruik gemaakt van een Producten en Diensten Portfolio die de kernbegrippen en waarden van de dienstverlening beschrijft, alsook de wijze waarop de klant/leverancierrelatie wordt ingericht. Hierdoor moet duidelijk worden welke diensten daadwerkelijk door het GDI kunnen geleverd worden en tegen welke voorwaarden.

Deze catalogus wordt op jaarlijkse basis vastgesteld door de eigenaar van het GDI. De klanten krijgen echter door middel van diverse evaluatiemogelijkheden ook een stem in dit proces (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2008).

De producten en diensten die het GDI aanbiedt, zijn in clusters ondergebracht. Er is met deze clusters een hiërarchische opbouw uitgetekend, waar bij een af te nemen dienst, automatisch ook enkele onderliggende dienstverleningspakketten worden mee afgenomen (zie figuur 19). Binnen deze clustering van diensten levert het GDI diensten op het gebied van applicatie-beheer en technisch beheer. Functioneel beheer is primair een klantverantwoordelijkheid.

Figuur 19: Clustering diensten GDI



Bron: (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2008)

Zoals gesteld worden de producten en diensten die het GDI kan leveren, onderverdeeld in acht clusters, die elk een nauwkeurige beschrijving meekrijgen in de Producten en Diensten Portfolio (zie tabel 20). Er wordt een beschrijving van de dienst meegegeven, een lijst van producten en service elementen die onder de dienst kunnen vallen, alsook de gerelateerde levertijden.

Tabel 20: Producten- en Dienstenclusters GDI

Clusters van de producten en diensten aangeboden door het GDI:	
1.	ERP-diensten
2.	Applicatiediensten
3.	Webdiensten
4.	Werkplekdiensten
	- Beheerde werkplek
	- Vaste en mobiele telefonie
	- Pda & Blackberry
	- Justitie Extranet Portal
5.	Server- en netwerkdiensten
	- Active directory
	- Beheerde netwerken
6.	Hosting en Housingdiensten
	- Housing en Hosting
7.	Klantcontact en gebruikersondersteuning
	- Servicedesk
	- Service Level Management
8.	Projecten en consultancy

Bron: (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2008)

Er wordt door GDI in de dienstverlening van producten en diensten op gebied van ICT-beheer ook gebruik gemaakt van externe inhuur. In de Producten en Diensten Portfolio staat beschreven dat waar het GDI niet beschikt over eigen expertise gebruik zal gemaakt worden van de markt. Hiertoe is het *supply management* ingericht. Voor de periode 2010-2014 is er een bedrag van 3,5 miljoen euro op jaarbasis voorzien voor outsourcingopdrachten. Voor 2009 kwam de teller uit op 4,32 miljoen euro (Hirsch-Ballin, 2009).

Wat de dienstverleningsafname betreft, wordt het zogenaamde cafetariamodel toegepast. De klant ziet een menukaart in (de Producten en Diensten Portfolio) en maakt daaruit de keuze van de diensten die gewenst zijn met het dienstenniveau. Het GDI hanteert daarbij standaard serviceniveaus: Goud, zilver en Brons. Daar bovenop kent het GDI een niveau op basis van maatwerk, speciaal voor klanten die (zeer) specifieke wensen hebben. Een voorbeeld van de serviceniveaus in onderstaand kader (zie tabel 21) (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2008g).

Tabel 21: Voorbeeld serviceniveaus GDI

Service element	Maatwerk	Goud	Zilver*	Brons
Beschikbaarheid binnen service window	Maatwerk	99%	98%	96%
Service window, exclusief maintenance window	Maatwerk kan tot 24*7	op werkdagen van 7:00 tot 23:00	op werkdagen van 7:00 tot 18:00	Op werkdagen van 7:30 tot 17:30
Maintenance window	Op afspraak	Buiten Service window	Buiten Service window	Buiten Service window
Down time (binnen service window)	maximaal 4 uur aaneengesloten	maximaal 4 uur aaneengesloten	maximaal 4 uur aaneengesloten	maximaal 8 uur aaneengesloten
Oplostijden Incidenten				
Prioriteit Spoed	Maatwerk	80% binnen 1 uur 20% binnen 1 werkdag	80% binnen 2 uur 20% binnen 1 werkdag	N.v.t.
Prioriteit Hoog	Maatwerk	80% binnen 1 werkdag 20% binnen 2 werkdagen	80% binnen 2 werkdagen 20% binnen 4 werkdagen	80% binnen 4 werkdagen 20% binnen 8 werkdagen
Prioriteit Normaal	Maatwerk	80% binnen 2 werkdagen 20% binnen 4 werkdagen	80% binnen 4 werkdagen 20% binnen 8 werkdagen	80% binnen 8 werkdagen 20% binnen 3 weken
Prioriteit Laag	Maatwerk	100% binnen afgegeven planning	100% binnen afgegeven planning	100% binnen afgegeven planning
Levertijd	Dienstafhankelijk			

\*Zilver is de standaard voor onze dienstverlening.

Bron: (Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, 2008)



### > 6.5. Veranderingsmanagement

Het GDI ontstond uit het samengaan van twee organisaties binnen het Ministerie Jus; de Gemeenschappelijke Beheersorganisaties (GBO) en de ICT-afdeling van het Bestuursdepartement (DBOB/ICT). Bij deze fusie gingen de werknemers van beide organisaties integraal over in het nieuw opgerichte ssc.

Ook voor de toekomstige aansluiting van andere organisaties, zowel binnen het eigen ministerie als erbuiten, zal eenzelfde pad bewandeld worden. Zo is de intentie om de ICT-dienstverlening van het Ministerie BZK bij het GDI reeds op papier gezet. Deze overgang is voorzien voor 2011. Dit zal gepaard gaan met een overstap van 50 tot 70 medewerkers, die vandaag nog de ICT-dienstverlening binnen het Ministerie BZK verzorgen.

Er wordt vooropgesteld om de afdeling Service en Beheer (helpdesk en technisch beheer) bij BZK integraal over te hevelen, de afdeling Beleid, Advies en Ontwikkeling voor 80% te laten overgaan en de afdeling Regie en Kwaliteit grotendeels bij BZK achter te laten. Er wordt dus expliciet gekozen om een sterke regie-organisatie achter te laten bij BZK, onder andere om de maatwerkvragen op punt te stellen en blijvend te beschikken over ondersteuning bij bijvoorbeeld computerproblemen.

Het gaat bovendien niet alleen om een overstap van de medewerkers, maar ook het management sluit zich aan bij het GDI. Er wordt in het vooruitzicht gesteld twee divisies te creëren binnen GDI, één voor de nieuwbouw (met grote delen van de Ministeries BZK en Jus) en één voor de uitvoeringsorganisaties van het Ministerie Jus, waarvan er enkele op afstand geplaatst staan.

Opmerkelijk is overigens de keuze om de ICT-systemen van BZK en Jus niet te koppelen. Het Ministerie Jus heeft vooralsnog de rijkswerkplek niet ingevoerd, BZK wel. Het is wachten tot 2011 als bij deze standaardstek ook bij het Ministerie Jus ingang heeft gevonden, om de systemen op elkaar af te stemmen en ten volle de schaalvoordelen hiervan te gaan benutten.

#### > 6.6. Effecten

De doelstellingen die het GDI bij haar oprichting beoogde, verschillen weinig van de doelstellingen van de andere cases en komen ook overeen met de theoretische inzichten met betrekking tot ssc's. Het GDI stelt schaalvoordelen voorop, wil tot goedkopere dienstverlening komen en hoopt via dit ssc een bijdrage te kunnen leveren aan de taakstelling die het opgelegd kreeg.

GDI stelt voorop de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening door middel van het ssc te willen verhogen. Er wordt tevens in de verf gezet dat het delen van ondersteunende diensten, zoals de ICT-dienstverlening, nu eenmaal de best geschikte organisatievorm is voor de wijzigende Rijksdienst. Ontkooking, interdepartementale samenwerking, concentratiebewegingen, samenhuizing, etc. zijn allemaal evoluties die de organisatie aanzetten om ook hun ondersteunende activiteiten hiernaar te gaan organiseren.



## Bijlage 1

Lijst van personen die werden geïnterviewd in het kader van de case-studies in het Verenigd Koninkrijk en Nederland. De auteurs wensen alle contactpersonen uitdrukkelijk te danken voor hun medewerking aan het onderzoek.

### Interviews in het Verenigd Koninkrijk:

Naam	Functie	Plaats	Datum
Raymond Fawcett	Audit Director National Audit Office	National Audit Office, 151 Buckingham Palace Road, London	21-10-2009
James Herbert	Assistant Director Shared Services Team (Cabinet Office)	Cabinet Office, 22 Whitehall, London	22-10-2009

Interviews in Nederland:

Naam	Functie	Plaats	Tijd
Cees van der Zwan	Consultant bij Benchmark Bedrijfsvoering Rijksdienst, NewGo b.v.	Leuven	27-05-2009
Edwijn Cools	Secretaris, Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)	Den Haag	07-07-2009
Paul Wielaard	Directeur ICT, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Den Haag	08-07-2009
Harry Rensen	Directie Adviseur, Shared Service Organisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Den Haag	14-07-2009
Pieter Jeroensen	Afdelingshoofd van de Dienst Interne Zaken, Bestuursdienst van de stad Rotterdam	Rotterdam	23-07-2009
Rob Boeren	Directeur Ontwikkeling, Servicedienst van de stad Rotterdam	Rotterdam	29-07-2009

Ab Warffemius	Directeur; Werkmaatschappij van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Den Haag	11-08-2009
Annelies van den Assem	Manager, Expertisecentrum Arbeidsjuridisch van De Werkmaatschappij van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Den Haag	12-08-2009

## Lijst Websites

Cabinet Office

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/>

Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijksdienst

<http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/onderwerpen/interdepartementale/efficiente/dg-organisatie-en>

Gemeenschappelijk Dienstencentrum -ICT

<http://www.gdi.nl/>

Office for National Statistics

<http://www.statistics.gov.uk/default.asp>

Servicedienst

[www.rotterdam.nl/eCache/TER/10/30/689.html](http://www.rotterdam.nl/eCache/TER/10/30/689.html)

## Referenties

1. Bekker, Roel (2009). 'Shared service centra als instrument voor vernieuwing van de rijksdienst'. *Logica*, 6-10.
2. Bothof, Wilco and van Doorn, Vincent (2005). Samenwerkingsvormen bij de overheid. *IT-Monitor*, 8-10.
3. Cabinet Office (2008) 'Central government shared services: guidance for customers and providers' (April 2008)
4. de Bruijn, D.-J. (2009). Nieuwe inzichten bij de opzet van een Shared Service Centrum.
5. Delbeke, K., Hondeghem, A., Bouckaert, G. (2008). De efficiënte overheid geanalyseerd: casestudie Verenigd Koninkrijk: K.U.Leuven
6. De Werkmaatschappij. (2009a). De Werkmaatschappij: Hét shared service center voor de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.  
Ref Type: Pamphlet
7. De Werkmaatschappij (2009b). Jaarverslag 2008 Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
8. Dijcks, P. G. L. & Geuzendam, H. M. (2005). Prestatieverbetering en financiën: voor managers in de publieke sector Deventer en Zantbommel: Kluwer.
9. Directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). Kabinetsstandpunt 'Vernieuwing HRM-stelsel Rijk' Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
10. Expertisecentrum arbeidsjuridisch (2007). Impact analyse bij Rijkswaterstaat wat betreft de overgang van arbeidsjuridische taken naar EC arbeidsjuridisch Den Haag: De Werkmaatschappij.
- 11-15. Expertisecentrum arbeidsjuridisch (2007). Impact analyse bij Rijkswaterstaat wat betreft de overgang van arbeidsjuridische taken naar EC arbeidsjuridisch Den Haag: De Werkmaatschappij.



16. Frankena, Bleek (2009, January 21). Nieuwe ICT-divisie bij Justitie. Digitaal Bestuur.
17. Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (2008). Producten en Diensten Portfolio.
- 18-24. Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (2008). Producten en Diensten Portfolio.
25. Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (2009). Algemene Leveringsvoorwaarden.
- 26-28. Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (2009). Algemene Leveringsvoorwaarden.
29. Government, HM (2008) Transformational government Annual Report 2008
30. Government, HM (2009) Value for Money update 2009
31. Hamaker, Marlise (2009). Ondertussen...: GBO + DBOB-ICT = GDI. Digitaal Bestuur.
32. Hirsch-Ballin, E. (2009). Begroting Justitie: 10 miljoen voor automatisering.
33. Hoofddirectie Juridische Zaken. (2003). Instellingsbesluit Shared Service OrganisatieVerkeer en Waterstaat. HDJZ/ABR/2003-598.  
Ref Type: Unenacted Bill/Resolution
- 34-37. Hoofddirectie Juridische Zaken. (2003). Instellingsbesluit Shared Service OrganisatieVerkeer en Waterstaat. HDJZ/ABR/2003-598.  
Ref Type: Unenacted Bill/Resolution
38. Hoofddirectie Juridische Zaken. (27-8-2008). Wijziging Besluit mandaat, volmacht en machtiging SSO Verkeer en Waterstaat. CEND/HDJZ-2008/1002.  
Ref Type: Unenacted Bill/Resolution
39. House of Commons Committee of Public Accounts (2008) 'Improving corporate functions using shared services' (November 2007)
40. Luts, M., Hondeghem, A., & Bouckaert, G. (2009). De Efficiënte Overheid geanalyseerd: Naar een kleinere en betere Nederlandse overheid Leuven: K.U.Leuven.
41. Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch (2008). Jaarplan 2009 en Meerjarendoorkijk Den Haag.
- 42-52. Managementteam van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch (2008). Jaarplan 2009 en Meerjarendoorkijk Den Haag.

53. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). Nota Vernieuwing Rijksdienst.
- 54-58. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). Nota Vernieuwing Rijksdienst.
59. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). Eerste voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Rijksdienst.
60. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). Sociaal Jaarverslag van het Rijk 2008 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 61-64. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). Sociaal Jaarverslag van het Rijk 2008 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
65. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie (2009). DienstverleningsOvereenkomst voor het Ministerie SZW.
- 66-74. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Shared Service Organisatie (2009). DienstverleningsOvereenkomst voor het Ministerie SZW.
75. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009). Jaarbericht SSO08 Den Haag: Koninklijke De Swart.
- 76-83. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009). Jaarbericht SSO08 Den Haag: Koninklijke De Swart.
84. National Audit Office (2007) 'Improving corporate functions using shared services' (November 2007)
85. National Audit Office (2008) 'Shared services in the Department for Transport and its Agencies' (May 2008)
86. Nederlandse regering. (2007). Jaarverslag en slotwet ministerie van Financiën 2007. Ref Type: Unenacted Bill/Resolution
- 87-88. Ollongren, K. H., Koeleman, A. S. M., Hennephof, P., Heij, P. R., Huijts, P. H. A. M., & Gastra, A. F. (2008). Samenwerking op het gebied van ICT-beheer: Intenties en uitgangspunten bij insourcing naar Verkeer en Waterstaat.

- 89-90. Programmteam Vernieuwing Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat (2008). Slim, Slank, Ondernemend. Vernieuwing SSO in het kader van Beleidsvoornemen Vernieuwing VenW 2008 - 2012.
91. Ringeling, A. (2008). De bureaucratie geteld: Dertig jaar bezuiniging op het aantal ambtenaren van de centrale overheid in Nederland. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 13.
92. Rippen, René (2008). Shared service centers bij de overheid. Moeizaam maar onvermijdelijk. *Digitaal Bestuur*, 38-42.
- 93-95. Rippen, René (2008). Shared service centers bij de overheid. Moeizaam maar onvermijdelijk. *Digitaal Bestuur*, 38-42.
96. Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat (2008). Governance ICT. Sturingsrelaties in het licht van de interdepartementale samenwerking op het gebied van ICT.
- 97-108. Shared Service Organisatie Verkeer en Waterstaat (2008). Governance ICT. Sturingsrelaties in het licht van de interdepartementale samenwerking op het gebied van ICT.
109. Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2008). Instellingsbesluit Werkmaatschappij als baten-lastendienst. 31306. Vergaderjaar 2007-2008.  
Ref Type: Unenacted Bill/Resolution
- 110-119. Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2008). Instellingsbesluit Werkmaatschappij als baten-lastendienst. 31306. Vergaderjaar 2007-2008.  
Ref Type: Unenacted Bill/Resolution
- 120-121. Van der weyden, Perry (2009). Drie ministeries, één centraal punt voor ICT. Het succes van SSO-ICT van Verkeer en Waterstaat. *Logica*, 24-25.
- 122-123. van Vliet, Olaf (2007). Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij Shared Service Centers. *Overheidsmanagement*, 1, 9-16.
124. van Vliet, Olaf (2008). Gemeenschappelijke Diensten, Gescheide Veranderingen: FDe Institutionele Factor in Organisatieverandering. *Bestuurskunde*, 17, 98-108.

